

Eckpunkte eines StudienCredit-Modells zur Finanzierung der Hochschulen in Baden-Württemberg: Gutachten im Auftrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Landtag von Baden-Württemberg

Dohmen, Dieter

Veröffentlichungsversion / Published Version
Gutachten / expert report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Dohmen, D. (2003). *Eckpunkte eines StudienCredit-Modells zur Finanzierung der Hochschulen in Baden-Württemberg: Gutachten im Auftrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Landtag von Baden-Württemberg*. (FiBS-Forum, 18). Köln: Forschungsinstitut für Bildungs- und Sozialökonomie (FiBS). <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-218254>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Dieter Dohmen

Eckpunkte eines StudienCredit-Modells
zur Finanzierung der Hochschulen in
Baden-Württemberg

Gutachten im Auftrag
der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen
im Landtag von Baden-Württemberg

FiBS-Forum No. 18

Köln, 11. November, 2003

ISSN 1610-3548



W
B
F
O
E



FiBS – Forschungsinstitut für Bildungs- und Sozialökonomie
Education and Socio-Economic Research & Consulting

Platenstraße 39

50825 Köln

Tel.: 0221/550 9516

Fax: 0221/550 9518

E-mail: fibs@fibs-koeln.de

Homepage: www.fibs-koeln.de

Vorwort

Bildung entscheidet über Chancen - für jeden einzelnen, aber ebenso für die ganze Gesellschaft und deren Innovationsfähigkeit. Dafür brauchen wir ein ausgezeichnetes Bildungssystem und exzellente Hochschulen. Auch angesichts staatlicher Finanzengpässe darf von diesem Ziel nicht abgerückt werden – ganz im Gegenteil: gerade jetzt kommt es darauf an, die Prioritäten richtig zu setzen.

Die Lehre muss aufgewertet und Studierenden muss mehr Verantwortung übertragen werden. Solche nachhaltige Verbesserungen werden nur durch Strukturveränderungen gelingen. Aber: Bessere Bildung braucht auch Geld. Hier darf nicht einfach weggespart werden. Denn Investitionen in Bildung sind Investitionen in die Zukunft unserer Jugend und unseres Landes. Dabei kann es nicht darum gehen, einfach mehr Geld ins System zu stecken oder staatliche Mittel durch private Finanzierung zu ersetzen – eine umfassende Reform der Hochschulfinanzen tut not.

Die aktuellen Debatten – nicht nur in Baden-Württemberg – zeigen: je knapper die öffentlichen Kassen desto größer wird bei vielen Politikern die Versuchung, wachsende Haushaltslöcher durch Studiengebühren zu stopfen. Auch wenn diese unter Gerechtigkeitsgesichtspunkten vertretbar und sozialverträglich gestaltbar sind – für ein besseres Studium wäre damit zunächst noch gar nichts gewonnen.

Die Grünen im Landtag von Baden-Württemberg haben das FiBS beauftragt zu präzisieren, wie stattdessen der Bildungsgutschein als Finanzierungsinstrument eingesetzt werden kann, damit die Hochschulen Baden-Württembergs - und damit in erster Hinsicht die Studierenden - in qualitativer und quantitativer Hinsicht davon profitieren.

Auf der Grundlage des vorliegenden Gutachtens hat die Grüne Landtagsfraktion Baden-Württemberg im November 2003 ein eigenes StudienCredit-Modell vorgelegt. Es orientiert sich an folgenden Zielen:

- Die Hochschulen wetteifern um eine gute Lehre – weil sie sich rechnet.
- Die Studierenden gewinnen an Selbständigkeit – weil sie Einfluss auf die Qualität des Studiums haben.
- Das lebenslange Lernen gewinnt an Bedeutung – weil Anreize zur Verbesserung der Angebote an Hochschulen geschaffen werden.

Die Grünen im Landtag von Baden-Württemberg zielen mit dem StudienCredit-Modell direkt auf bessere Studienqualität – ab dem ersten Semester. Wir plädieren für finanzielle Eigenbeteiligung von Studierenden - ab dem Master-Studium: Damit bleibt der Zugang

zum Hochschulstudium gebührenfrei, Studierende übernehmen einen vertretbaren Kostenanteil ihrer Ausbildung für die zweite Phase ihres Studiums.

Wir sind überzeugt davon: Wenn die Qualität des Studiums stimmt, sind auch Studierende für diesen Weg zu gewinnen. Gleichzeitig gilt aber auch: Der Staat darf sich nicht gleichzeitig aus der finanziellen Pflicht stehlen. Nur so kann der überfällige Aufbruch für die Hochschulen gelingen.

Theresia Bauer MdL

Hochschulpolitische Sprecherin

Inhaltsverzeichnis

Vorwort.....	3
1. Einleitung.....	7
2. Hochschulfinanzierung in Baden-Württemberg und anderen Bundesländern	9
3. Grundlagen und Gestaltungsvarianten von Bildungsgutscheinen.....	14
3.1 Einleitung	14
3.2 Was sind Bildungsgutscheine und woher kommt die Idee?.....	14
3.3 Welche Ausgaben/Kosten sollen durch Bildungsgutscheine abgedeckt werden?	17
3.3.1 Institutionelle Ausgaben des Staates für ein Studium	17
3.3.2 Ausbildungsbedingte Kosten und Lebenshaltungskosten der Studierenden	20
3.4 Diskussion zentraler Bestandteile des StudienCredit-Modells	20
3.4.1 Zur finanziellen Ausgestaltung der Bildungsgutscheine (Nennwert).....	20
3.4.2 Worauf bezieht sich der Gutschein? Semester oder Veranstaltungen.....	30
3.4.3 Wer bekommt den Bildungsgutschein? Hochschule, Fachbereich oder Lehrstuhl.....	37
3.4.4 Ausgestaltung und Einlösbarkeit der Bildungsgutscheine aus Nachfragersicht	44
3.5 Die Einführung von Studiengebühren für das Masterstudium	46
3.6 Monetäre Effekte des StudienCredit-Modells auf Studierende, Hochschulen und öffentliche Haushalte	54
3.6.1 Monetäre Effekte auf die Studierenden	55
3.6.2 Auswirkungen auf die Hochschulen.....	57
3.6.3 Auswirkungen des StudienCredit-Modells auf den Landeshaushalt.....	62
4. Das StudienCredit-Modell in seinen Details	63
5. Vor- und Nachteile gegenüber anderen Studienkontenmodellen	70
5.1 Studienkontenmodell in NRW und RP	70
5.2 Das Studienkontenmodell der Universität Bremen	73
Anhang: Ausführlichere Diskussion des Preisbildungsmechanismus bei einheitlichen Bildungsgutscheinen	76
Bibliographie.....	86

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Ausgaben je Studierenden nach Hochschultyp und Bundesland.....	11
Tabelle 2: Grundmittel für Lehre und Forschung je Studierenden an Hochschulen in Baden-Württemberg nach Fächergruppen 2000	13
Tabelle 3: FuE-Koeffizienten an wissenschaftlichen Hochschulen nach Fächergruppen ab 1999.....	18
Tabelle 4: Grundmittel je Studierenden für die Lehre nach Fächergruppen und Hochschulart 2000	19
Tabelle 5: (Hypothetische) Grundmittel je Credit nach Fächergruppen und Hochschulart bei 360 Credits je Studierenden (Basis: Grundmittel je Studierenden für die Lehre 2000).....	36
Tabelle 6: Gebühren für das gesamte Masterstudium nach Fächergruppen bei anteiligen Gebühren je Credit	48
Tabelle 7: Vergleich einer fixen Gebühr je Credit mit einer anteiligen (10 %) bezogen auf den Creditwert	50
Tabelle 8: Fächerspezifische Gebührenbeträge bei differenzierten Beträgen je Credit.....	51
Tabelle 9: Gesamtgebühren bei einheitlichen Gebühren (€ 15 je Credit) in Abhängigkeit vom Studieverhalten.....	56
Tabelle 10: Gesamtgebühren bei einheitlichen Gebühren (€ 20 je Credit) in Abhängigkeit vom Studieverhalten.....	57
Tabelle 11: Hochschuleinnahmen durch Einlösung von StudienCredits während des Bachelorstudiums (Lehrnachfrage 100 %)	58
Tabelle 12: Hochschuleinnahmen durch Einlösung von StudienCredits während des Bachelorstudiums in € 1.000 (Lehrnachfrage 90 %).....	58
Tabelle 13: Hochschuleinnahmen durch Einlösung von StudienCredits während des Masterstudiums (Übergangsquote und Lehrnachfrage je 100 %)	59
Tabelle 14: Einnahmen der Hochschulen durch die Einführung von (einheitlichen) Studiengebühren für das Masterstudiums	59
Tabelle 15: Gesamteinnahmen der Hochschulen durch Studiengebühren und lehrbezogene Landeszuweisungen	60
Tabelle 16: Einnahmen der Hochschulen durch die Einführung von fachspezifischen Studiengebühren für das Masterstudiums	60
Tabelle 17: Gesamteinnahmen der Hochschulen durch differenzierte Studiengebühren und lehrbezogene Landeszuweisungen	61
Tabelle 18: Exemplarische Darstellung eines Studienkontos für Studierende und Hochschulen.....	64

1. Einleitung

Der Landesverband Baden-Württemberg von Bündnis 90/Die Grünen hat auf seiner 16. Landesdelegiertenkonferenz am 29.-30.03.2003 die Forderung nach einer Einführung eines Bildungsgutscheinmodells für Studierende diskutiert und beschlossen. Dies würde für die Hochschulen bedeuten, dass sie einen Teil ihrer Mittel in Abhängigkeit von der Anzahl der an ihr eingeschriebenen bzw. ihre Leistungen nachfragenden Studierenden erhalten würden. Die Landtagsfraktion, die diesen Beschluss maßgeblich vorbereitet hat, hat das Forschungsinstitut für Bildungs- und Sozialökonomie (FiBS) beauftragt, die wesentlichen Modellelemente zu diskutieren und zu spezifizieren.

Hierbei wurden vom Auftraggeber einige Eckpunkte vorgegeben. Hierzu gehört die Vorgabe, dass das Erststudium gebührenfrei sein soll, u.a. dadurch, dass die Studierenden Gutscheine für dieses Studium erhalten sollen. Durch eine begrenzte Anzahl an Gutscheinen sollen die Studierenden zu einem sparsamen Umgang mit der Ressource Zeit angehalten werden, wobei nicht verbrauchte Gutscheine für Weiterbildungsaktivitäten zur Verfügung stehen sollen.

Für weitere Studienphasen sollen Gutscheine mit einer sozial gestalteten Eigenbeteiligung vorgesehen werden. Die Finanzierung dieser Eigenbeteiligung soll nachträglich erfolgen.

Die Gutscheine sollen ferner auch als Instrument für die Weiterbildungsfinanzierung eingesetzt werden können. Dies kann einerseits dadurch geschehen, dass nicht verbrauchte Gutscheine hierfür genutzt werden können. Andererseits können sie auch durch private (Eigen-)Finanzierung oder durch Einbeziehung und Öffnung für Beiträge von Arbeitgebern oder Stiftungen ergänzt oder aufgestockt werden.

Damit Gutscheine als Steuerungsinstrument dienen können, ist es erforderlich, dass die Einnahmen direkt an die Hochschulen fließen und nicht im Landeshaushalt "versickern".

Über diese Eckpunkte hinaus sind keine weiteren Festlegungen getroffen worden, so dass diese im Rahmen des vorliegenden Gutachtens diskutiert und konkretisiert werden.

Bildungsgutscheine oder Voucher und in deren Folge auch StudienCredits stellen einen nachfrageorientierten Ansatz der Bildungsfinanzierung dar und sind in Deutschland lange Zeit – wenn überhaupt – vor allem Gegenstand der ökonomischen Fachdiskussion gewesen. Erst in den letzten Jahren hat sich dies sukzessive geändert. So beruht das in Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz eingeführte Studienkontenmodell im Prinzip auf ei-

nem Gutscheinansatz, ohne ihn jedoch vorerst praktisch zu realisieren (Dohmen 2002a, b). Etwas weitergehend ist die Implementation in den Kindertageseinrichtungen in Hamburg (Birtsch 2002) und – mit Einschränkungen – in Bayern (Krauss 2002). Zum aktuellen Diskussionsstand zur Nachfragefinanzierung im Bildungsbereich siehe ausführlicher Dohmen/Cleuvers (Hrsg.) (2002).

Hinsichtlich der Einschätzung von Gutscheinen sind starke Unterschiede in den jeweiligen Fächerkulturen bedingt. So sind Ökonomen tendenziell eher befürwortend, während Pädagogen eher ablehnend reagieren. Die Identifikation von "tatsächlich" positiven oder "tatsächlich" negativen bzw. unerwünschten Wirkungen wird dabei auch durch die Fachliteratur erschwert, die teilweise auf normativen Wertungen und Annahmen beruht, die die Ergebnisse stark beeinflussen und manchmal auch maßgeblich bestimmen. Dies gilt besonders mit Blick auf die Diskussion in den USA.

Ein zentrales Element der vorliegenden Arbeit muss daher auch die sachliche Diskussion der Vor- und Nachteile von Bildungsgutscheinen bzw. Studiencredits sein. Sie will dabei zum einen auch in den Themenkomplex „Bildungsgutscheine“ einführen und zum anderen die wesentlichen Ansatzpunkte und Ausgestaltungsvarianten ausführlicher darstellen und diskutieren. Eine weitere Aufgabe besteht in einer Konkretisierung der von Bündnis 90/Die Grünen beschlossenen Rahmenvorgaben.

Die vorliegende Arbeit gliedert sich in vier Teile. Zunächst werden im folgenden Abschnitt wesentliche Eckdaten der derzeitigen Hochschulfinanzierung in Baden-Württemberg dargelegt, bevor in Kapitel 3 die allgemeinen Grundlagen von Bildungsgutscheinen dargelegt und verschiedene in Betracht kommende Modellvarianten diskutiert werden, sollen. Dies umfasst neben der Frage nach der Anzahl der StudienCredits, die die Studierenden erhalten sollen, auch deren Nennwert und Empfänger etc. Darüber hinaus sind die Grundpfeiler des Studiengebührenmodells und die mit der Systemumstellung verbundenen monetären Effekte auf die Beteiligten zu analysieren.

Anschließend werden in Kapitel 4 die wesentlichen Konkretisierungen des in diesem Gutachten zu entwickelnden StudienCredit-Modells vorgenommen, d.h. das Modell wird in seinen Einzelheiten zusammengefasst. Abschließend werden in Kapitel 5 die Vorzüge des Modells gegenüber anderen, teilweise nominell vergleichbaren Ansätzen herausgearbeitet.

2. Hochschulfinanzierung in Baden-Württemberg und anderen Bundesländern

Die Hochschulfinanzierung in Deutschland ist in den vergangenen Jahren in unterschiedlichem Ausmaß verändert worden. So wurde vor rund 10 Jahren in verschiedenen Bundesländern damit begonnen, die laufenden Mittel für Lehre und Forschung (teilweise) anhand von Kennziffern zu vergeben, die sich – in unterschiedlichem Umfang – an der Zahl der Studierenden (in der Regelstudienzeit), der Zahl der Absolventen (in der Regelstudienzeit), Zahl der Doktoranden, eingeworbenen Drittmitteln etc. orientieren. Auf Grund der Beschränkung auf die laufenden Mittel für Lehre und Forschung ist der Anteil dieser leistungsbezogenen Mittelvergabe relativ begrenzt und beläuft sich meist auf unter 15 %. Eine Ausnahme gab es u.a. bis in diesem Jahr in Baden-Württemberg, wo 21 % der gesamten Zuwendungen an die Hochschulen über Leistungskennziffern zugeteilt wurden. Als Grundlage für den sogenannten Volumenteil dien(t)en

- die Zahl der Studierenden im 1.-10. Semester,
- die Zahl der Absolventen im Durchschnitt der letzten 2 Jahre,
- die Drittmittel bezogen auf den Zuschuss,
- die Höhe der eingeworbenen Drittmittel und
- die Anzahl der Promotionen im Durchschnitt der letzten beiden Jahre.

Für den sogenannten Anreizteil wurden zugrunde gelegt,

- die Verbesserung des Verhältnisses der Absolventenzahl zur Studierendenzahl (bewertet wird damit die Abbrecherquote im Hauptstudium),
- die Verringerung der Zahl der Langzeitstudierenden,
- die Erhöhung der Zahl der ausländischen Studierenden,
- die Erhöhung des Anteils der Drittmittel pro Zuschuss,
- die Erhöhung des Anteils der Absolventinnen an den Absolventen,
- die Erhöhung des Anteils der Promotionen und Habilitationen von Frauen an der Gesamtzahl der Promotionen und Habilitationen,
- die Erhöhung des Anteils der wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen an der Gesamtzahl des wissenschaftlichen Personals, und
- die Erhöhung des Anteils der Professorinnen an der Zahl der C3 und C4-Stellen.

Dieses Zuteilungsverfahren wurde kürzlich durch Entscheidung der Landesrektorenkonferenz prinzipiell außer Kraft gesetzt, so dass möglicherweise in Zukunft nur noch 2 % der Mittel auf diesem Wege zugewiesen werden (Stuttgarter Zeitung v. 19.7.2003), allerdings scheint das Ministerium für Wissenschaft und Kunst des Landes derzeit noch zu prüfen, wie hiermit verfahren werden soll (Süddeutsche Zeitung v. 19.8.2003). Die lapidare Begründung der Landesrektorenkonferenz für die weitgehende Abschaffung der leistungsorientierten Mittelvergabe lautet, "in Baden-Württemberg wären halt alle Universitäten Spitze", insofern sei ein solches Anreizinstrument zur Leistungsverbesserung überflüssig.

Die vorstehenden Ausführungen zeigen deutlich, dass in Baden-Württemberg – wie in der Bundesrepublik allgemein üblich – ausschließlich quantitative Kriterien als Indikatoren für die Mittelverteilung herangezogen werden. Die Vernachlässigung anderer Kennziffern, wie etwa der Weiterbildungsaktivitäten, weist zugleich daraufhin, dass solchen (einnahmerelevanten) Aktivitäten eine insgesamt untergeordnete Bedeutung in der baden-württembergischen Hochschulpolitik zukommt. Dass damit zugleich auch die Schwerpunktsetzung innerhalb der Hochschulen determiniert wird, ist evident, und somit die im HRG gewünschte Einbeziehung der Weiterbildung in den Kreis der aktiv geförderten Hochschulaktivitäten behindert (siehe etwa Herm u.a. 2003; Dohmen 2003a)

Ausgaben je Studierenden

Im länderübergreifenden Vergleich werden häufig die Ausgaben je Studierenden herangezogen, um ein Indiz für das relative Ausstattungsniveau zu erhalten. Dies soll im folgenden kurz im Hinblick auf die Ausgaben je Studierenden in Abhängigkeit von der jeweils besuchten Hochschulart erfolgen. Hierbei hatte Baden-Württemberg bei den Universitäten im Jahre 2000 mit € 11.116 deutlich überdurchschnittliche Ausgaben (€ 7.534). Es ist jedoch zu berücksichtigen, dass der Durchschnittswert ganz wesentlich durch die extrem niedrigen Ausgaben in NRW (€ 4.500) beeinflusst wird, der u.a. durch die hohe durchschnittliche Kapazitätsauslastung und einen hohen Anteil an Langzeitstudierenden bedingt ist (Dohmen 2000). Betrachtet man aber auch etwa Bayern (€ 9.300), Hessen (€ 7.060) oder Niedersachsen (€ 9.000), dann sind dort die Ausgaben teilweise erheblich niedriger. Von allen Bundesländern hat lediglich Thüringen höhere Ausgaben je Universitäts-Studierenden zu verzeichnen.

Es sollte aber nicht übersehen werden, dass sich die Zahl der Studierenden in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre in Baden-Württemberg u.a. aufgrund der Einführung von Langzeit-Studiengebühren überproportional verringert hat. Bei gleichzeitiger Erhöhung

der Hochschulausgaben führt dies zwangsläufig zu einer deutlich überproportionalen Erhöhung der Ausgaben je Studierenden. Bezogen auf alle Hochschularten (einschl. der Kliniken) haben sich die Ausgaben je Studierenden zwischen 1995 und 2000 von € 8.760 auf € 11.755, d.h. um 34 % erhöht. Da eine vergleichbare Entwicklung nur noch in Bayern und Niedersachsen zu beobachten ist, wird damit die Betrachtung der Ausgaben je tatsächlich Studierenden erheblich verzerrt. Würde man von den Studierenden in der Regelstudienzeit ausgehen, würden sich die Ausgabenbeträge vermutlich deutlich annähern. D.h. zugleich, dass die genannten Unterschiede nicht überbewertet werden sollten.

Ein ähnliches Bild zeigt sich auch bezüglich der Kliniken. Auch hier sind die Ausgaben je Studierenden in Baden-Württemberg mit € 44.000 überdurchschnittlich und werden lediglich durch Sachsen und Sachsen-Anhalt übertroffen. Bayern wendet mit € 40.560 ebenso weniger auf wie Hessen mit € 43.720, Niedersachsen mit € 43.240 und Nordrhein-Westfalen mit € 35.670. Von letzteren abgesehen sind die Unterschiede mit unter 10 % allerdings vergleichsweise gering.

Ausgaben je Studierenden nach Hochschularten im Jahr 2000				
	Universitäten	Hochschulkliniken	Kunsthochschulen	Fachhochschulen
Baden-Württemberg	10.116	44.899	17.651	5.466
Bayern	9.308	40.559	15.476	4.427
Berlin	8.065	37.478	13.752	5.564
Brandenburg	9.487	–	–	4.307
Bremen	10.087	–	10.661	4.124
Hamburg	8.251	43.720	12.564	5.711
Hessen	7.060	27.231	4.998	4.332
Mecklenburg-Vorpommern	8.016	41.788	27.952	8.791
Niedersachsen	9.981	43.240	10.349	1.994
Nordrhein-Westfalen	4.502	35.672	13.570	4.418
Rheinland-Pfalz	7.046	20.360	–	4.711
Saarland	9.900	11.951	11.510	7.258
Sachsen	8.749	52.132	17.960	6.046
Sachsen-Anhalt	9.419	50.175	12.280	6.417
Schleswig-Holstein	8.113	41.449	13.774	7.266
Thüringen	11.607	37.579	13.242	6.626
Bundesdurchschnitt	7.534	38.332	13.759	4.862

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 11, Reihe 4. 3. 2

Tabelle 1: Ausgaben je Studierenden nach Hochschultyp und Bundesland

Auch hinsichtlich der Fachhochschulen zeigt sich ein ähnliches Bild. Baden-Württemberg hat mit € 5.470 von den großen westdeutschen Flächenländern wiederum die höchsten Ausgaben je Studierenden, Bayern gibt € 4.430, Hessen € 4.330 und Nordrhein-

Westfalen € 4.420 je Studierenden aus. Als extrem niedrig sind die Ausgaben in Niedersachsen mit € 2.000 je Studierenden anzusehen.¹

Im Hinblick auf die Aussagekraft solcher Ausgabenvergleiche ist darauf hinzuweisen, dass diverse Faktoren hierauf rückwirken. Hierzu zählt neben der Kapazitätsauslastung z.B. der Anteil der Langzeitstudierenden einschl. der vermutlich recht großen Zahl an pro-Forma-Studierenden², die zu geringeren pro-Kopf-Ausgaben beitragen, aber auch die Qualität der jeweiligen Ausstattung der Hochschulen oder die gerade in einem Jahr durchgeführten Investitionen und nicht zuletzt die angebotene Fächerstruktur etc. Dies bedeutet, dass die Ausgaben je Studierenden in den einzelnen Bundesländern nicht unmittelbar vergleichbar sind.

Aufgrund der 1997/98 eingeführten Studiengebühren für Langzeit-Studierende und des damit verbundenen starken Rückgangs an so genannten Langzeit-Studierenden ist davon auszugehen, dass der entsprechende Anteil in Baden-Württemberg unterproportional ist. Dies bedeutet aber im Umkehrschluss, dass die Gesamtausgaben auf eine vergleichsweise geringe Anzahl an Studierenden verteilt werden und somit die Ausgaben je Studierenden höher sind als in anderen Bundesländern. Würden die Studierendenzahlen auch in den Vergleichsländern entsprechend bereinigt, dann würden die Ausgaben je Studierenden steigen und die Pro-Kopf-Ausgaben in Baden-Württemberg entsprechend relativieren. In einzelnen Bereichen dürften sie dann unterschiedlich sein bzw. an die Werte der Vergleichsländer annähern. Dies wäre etwa dann von Bedeutung, wenn an die bundesweite Einführung eines StudienCredit-Modells gedacht wird.

Im Hinblick auf die konkretere Ausgestaltung des StudienCredit-Modells ist ferner zu berücksichtigen, dass die o.g. Werte die Ausgaben (Grundmittel) für Lehre und Forschung auf der Basis der Jahresrechnungsstatistik wiedergeben und somit in dieser Form keine geeignete Basis für das Kontenmodell darstellen können, da dieses sich ausschließlich auf die Lehrleistung der Hochschulen beziehen sollte. Die zugrunde zu legenden Ausgaben-größen je Studierenden werden daher niedriger sein; in welchem Umfang wird noch genauer zu diskutieren sein, wenn die technischen Details diskutiert werden.

¹ Eine Überprüfung der Basisdaten deutet darauf hin, dass die Ausgaben für die Fachhochschulen in Niedersachsen im Jahr 2000 unplausibel niedrig sind. Es ist daher anzunehmen, dass es an irgendeiner Stelle zu einem Übertragungsfehler gekommen ist. Von einer weitergehenden Prüfung wurde aufgrund der untergeordneten Bedeutung des Wertes hier verzichtet.

² Hierzu zählen die Studierenden, die zwar eingeschrieben sind, aber aus unterschiedlichen Gründen keine Hochschulleistungen nachfragen, u.a. weil sie Vollzeit erwerbstätig sind und den Studierendenstatus aus hochschulexternen Gründen wünschen, etwa wegen des ÖPNV-Tickets, günstige Zeitschriften-Abonnements etc.

Will man darüber hinausgehende Informationen zu den Ausgaben je Studierenden z.B. nach Studienfächern etc. erhalten, dann sind ergänzende Berechnungen erforderlich. Tabelle 2 gibt einen Überblick über die ungefähren Ausgaben für Lehre und Forschung je Studierenden nach Fächergruppen und liefert damit eine grobe Orientierung über die unterschiedlichen Ausgabenbeträge.³ Es zeigt sich einerseits, dass – wie erwartet – einige Fächergruppen (u.a. Mathematik/Naturwissenschaften, Agrar-, Forst- und Ernährungswissenschaften, Ingenieurwissenschaften und Humanmedizin) erheblich ausgabenintensiver sind als geistes- und sozialwissenschaftliche Fächer. Andererseits sind die Grundmittel je Studierenden an Fachhochschulen durchschnittlich niedriger als an Universitäten. Allerdings gilt dies nicht uneingeschränkt über alle Fächergruppen hinweg. So sind die sprach- und kulturwissenschaftlichen Fächer an Fachhochschulen ausgabenintensiver als an Universitäten. Diese unterschiedlichen Ausgaben je Studierenden in den einzelnen Fächergruppen sollten bei der Festsetzung des Nennwerte der Gutscheine bzw. Credits berücksichtigt werden. Wir werden hierauf noch zurückkommen. Dies gilt auch für die unterschiedlich hohen Anteile an Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten.

Grundmittel je Studierenden an Hochschulen in Baden-Württemberg 2000	Universitäten		Fachhochschulen	
	nur fachbezogene Grundmittel	incl. Umlage der Zentralen Einrichtungen	nur fachbezogene Grundmittel	incl. Umlage der Zentralen Einrichtungen
Sprach- und Kulturwissenschaften	3.908	7.490	4.947	8.529
Sport	4.527	8.109		
Rechts-, Wirtschafts- und Sozialwissenschaften	3.002	6.584	2.399	5.981
Mathematik, Naturwissenschaften	12.156	15.737	4.627	8.209
Humanmedizin	32.396	35.977		
Agrar-, Forst- und Ernährungswissenschaften	17.284	20.865	4.770	8.352
Ingenieurwissenschaften	12.772	16.353	5.443	9.024
Kunst, Kunstwissenschaft	2.831	6.413	5.850	9.431
Hochschule insgesamt, Zentrale Einrichtungen	3.582		1.850	
INSGESAMT	12.973	16.555	5.930	7.780

Tabelle 2: Grundmittel für Lehre und Forschung je Studierenden an Hochschulen in Baden-Württemberg nach Fächergruppen 2000

Es sei ergänzend darauf hingewiesen, dass die Betrachtung der durchschnittlichen Ausgaben je Studierenden nach Fächergruppen und Hochschularten Ausgaben- und Ausstattungsunterschiede zwischen den einzelnen Hochschulen einer Hochschulart, oder zwischen Universitäten und Fachhochschulen verdeckt. Auch dieses wird bei der Nennwert-Diskussion zumindest zu diskutieren und wahrscheinlich bei deren Festsetzung zu berücksichtigen sein.

³ Da nicht ausgeschlossen werden kann, dass im Einzelfall unterschiedliche Abgrenzungen vorgenommen worden sind, sollten die Beträge als grober Richtwert betrachtet werden und (ausdrücklich) nicht als exakter Wert.

Nachdem nun ein erster Überblick über einige Rahmenfaktoren der Hochschullandschaft in Baden-Württemberg gegeben wurde, sollen die Grundprinzipien von Gutscheinen oder StudienCredits betrachtet werden.

3. Grundlagen und Gestaltungsvarianten von Bildungsgutscheinen

3.1 Einleitung

§ 2 Abs. 1 des Hochschulrahmengesetzes überträgt den Hochschulen hauptsächlich die Aufgabe, durch Forschung, Lehre und Studium, der Pflege und der Entwicklung der Wissenschaften und der Künste zu dienen. Die Hochschulen haben demnach zwei wesentliche "Produktions"aufgaben: Forschung und Lehre.

Dies bedeutet konkret, dass die Lehre nur eins von mehreren Aufgabengebieten ist, das die Hochschulen wahrzunehmen haben, so dass die Finanzierung der Grundlagenforschung durch die vorliegende Arbeit nicht tangiert wird. Da es – soweit ersichtlich – unbestritten ist, dass die Finanzierung der Grundlagenforschung eine staatliche Aufgabe ist,⁴ wird auch in der vorliegenden Arbeit davon ausgegangen. Dies bedeutet zugleich, dass die Finanzierung eines Lehrstuhls oder einer Hochschule durch die Einführung von Bildungsgutscheinen nicht grundsätzlich in Frage gestellt wird. Nur die darüber hinausgehende Finanzausstattung hängt mehr oder weniger stark davon ab, in welchem Umfang Studierende die lehrbezogenen Leistungen des Lehrstuhls, des Fachbereichs, der Fakultät oder der Hochschule in Anspruch nehmen.

3.2 Was sind Bildungsgutscheine und woher kommt die Idee?

Der Vorschlag, Bildungsgutscheine als eine Kombination von staatlicher Ausbildungsfinanzierung mit Elementen des freien Bildungsmarktes zu verbinden, war und ist zumeist auf den Schulbereich bezogen. Demgegenüber wird im Hochschulbereich vor allem über die Einführung von Studiengebühren diskutiert. Auch wenn sich Gutscheine und Studiengebühren nicht grundsätzlich widersprechen, sondern vielmehr komplementäre Instrumente sind oder sein können, ist eine Übertragung des Bildungsgutscheinmodells auf den Hochschulbereich bisher kaum vorgenommen worden.⁵ Ihre Aufgabe besteht dabei vor allem darin, die staatlichen Ressourcen auf die einzelnen Hochschulen zu verteilen.

⁴ Vgl. z.B. Timmermann 1985.

⁵ Zu den wenigen, die Bildungsgutscheine auch über den Elementar- und sekundären Schulbereich hinaus diskutieren, zählen Cohn 1979; Schmidt 1984; Dohmen 2002a.

Die Idee, Bildungsgutscheine einzuführen, soll auf Thomas Paine im 18. und John Stuart Mill im 19. Jahrhundert zurückgehen,⁶ wobei schon vor Thomas Paine durch Adam Smith dafür plädiert wurde, dass Eltern, deren Kinder auf private Schulen gingen, von den Steuern befreit wurden.⁷ In diesem Jahrhundert wurde der Vorschlag durch Milton Friedman (wieder) in die Diskussion eingebracht.⁸ Später wurde die Konzeption der Bildungsgutscheine außerdem von Buchanan und Nutter (1965), Wiseman (1959), Peacock (1964) und West (1976) aufgegriffen und überarbeitet.

In der ursprünglichen Idee der Bildungsgutscheine hatten sozialpolitische Überlegungen einen zentralen Stellenwert. Voucher sollten denjenigen eine schulische Ausbildung ermöglichen, die dies aus dem eigenen Einkommen nicht finanzieren konnten (van Lith 1985). Soweit die Eltern jedoch in der Lage gewesen wären, die Schulausbildung der Kinder aus dem vorhandenen Einkommen zu finanzieren, hätten sie dafür auch bezahlen sollen.

Für den Hochschulbereich erscheinen aber vor allen Dingen einige andere Aspekte von Bedeutung, nämlich dass es durch die Einführung von Bildungsgutscheinen zur Behebung folgender Probleme kommt: 1) es besteht kein Gleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage, d.h. die Anzahl der zur Verfügung gestellten Studienplätze ist geringer als die Nachfrage; 2) es kommt bislang zu Ineffizienzen in der „Bildungsproduktion“; und 3) die Regelungsdichte sowie die Bürokratisierung nimmt im Zeitablauf zu (Bodenhöfer 1978). Wir werden hierauf an anderer Stelle noch zurückkommen.

Bildungsgutscheine sind Unterstützungsleistungen des Staates an die Studierenden, mit denen diese an den Hochschulen (oder anderen Bildungseinrichtungen) Bildungsleistungen nachfragen können. Da die hier diskutierten StudienCredits nur für das Studium bzw. die anschließende Weiterbildung verwendet werden können, sind sie mit einer Verwendungsaufgabe versehen. Im Allgemeinen wird davon ausgegangen, dass Bildungsgutscheine nicht handelbar, sondern mit dem Namen des oder der Studierenden versehen sind (vinkuliertes Namenspapier). Da der Geldbetrag, mit dem die Bildungsgutscheine ausgestattet sind, als Zuschuss angesehen wird, sind sie ferner eine nicht rückzahlbare Finanzierungshilfe. Hat der Studierende den Gutschein bei seiner Hochschule abgegeben,

⁶ Vgl. Bridge 1977; van Lith 1985. Bridge (1977, S. 80) zufolge soll bereits Adam Smith Bildungsgutscheine zur Ausbildungsfinanzierung vorgeschlagen haben. Dieses ist jedoch nicht zutreffend. Smith schlug vor, dass die von den Schulen zu erhebenden Gebühren so niedrig sein sollten, dass sie auch von Tagelöhnern aufgebracht werden könnten (vgl. Smith 1973). Mangold u.a. (1998) sind der Auffassung, dass Paine und Mill Voucher nicht diskutiert haben.

⁷ Vgl. West 1967.

⁸ Vgl. Friedman 1975.

kann diese den Bildungsgutschein beim Staat einlösen und erhält die dem Wert des Gutscheines entsprechende Geldmenge ausgezahlt.

Da der Wert der Bildungsgutscheine vom Gesetzgeber festgelegt wird, ist mit ihrer Einführung auch nicht zwingend eine Privatisierung der Bildungsfinanzierung verbunden. Sie sind zunächst einmal nur eine andere Form der Hochschulfinanzierung. Statt der derzeitigen unmittelbaren Finanzierung der Hochschulen erhielten diese, nach der Einführung von Bildungsgutscheinen, (zumindest teilweise) eine indirekte staatliche Subvention, deren Höhe stärker als heute von der Anzahl der Studierenden abhinge.

Diese stärkere Abhängigkeit der Hochschulen und ihrer Einnahmen von der Anzahl der Studienleistungen nachfragenden Studierenden führt zum zweiten zentralen Aspekt der Diskussion über die Einführung von Bildungsgutscheinen: Unter der Voraussetzung, dass die Qualität der angebotenen Bildungsleistungen unterschiedlich ist und die Studienberechtigten ihre Entscheidung, an welcher Hochschule sie sich einschreiben bzw. welche Lehrveranstaltung sie nachfragen, (auch) unter Qualitätsüberlegungen treffen, würde die Einführung von Bildungsgutscheinen die Einnahmesituation derjenigen Hochschulen verbessern, deren Studienangebot qualitativ hochwertiger ist als das anderer Hochschulen.⁹ Leistungsschwächere Hochschulen hätten auf Grund der niedrigeren Einnahmen einen Anreiz, ihre Leistung zu verbessern, so dass es zu einem Qualitätswettbewerb zwischen Hochschulen käme. Die Folge davon wäre wiederum, dass die Qualität des Studienangebotes – bei gleichem Finanzaufwand – höher wäre als dies im bestehenden System der Fall ist bzw. diesem zumindest nachgesagt wird. Die Verantwortung für die Leistungs- und Qualitätsstandards könnte zudem stärker als bisher auf die jeweiligen Schulen bzw. Hochschulen (Stichwort: Autonomie) übertragen werden (Lamdin/Mintrom 1997).

Hinter dieser Argumentation stecken einige Annahmen, die nicht unumstritten sind und daher noch genauer diskutiert werden müssen.

Die folgenden Abschnitte widmen sich nun den unterschiedlichen Komponenten der Bildungsgutscheine. Zunächst wird der Frage nachgegangen, welche Ausgaben oder Kosten von Bildungsgutscheinen abgedeckt werden können und/oder sollen. Danach werden unterschiedliche Ausgestaltungsvarianten hinsichtlich ihres Nennwertes diskutiert.

⁹ Johnes (1993, S. 121) formuliert dazu „Schools which are better (as perceived by the market) will experience a rise in demand for their services and will, in response, increase their provision. Schools which are worse (again, as perceived by the market) will suffer a fall in demand and will therefore cut back their provision.“

Soweit im Folgenden eine vergleichende Bewertung von Bildungsgutscheinen und ihren allokativen und distributiven Vor- und Nachteilen vorgenommen wird, bezieht sich die Gegenüberstellung auf das heutige System der unmittelbaren Angebotssubventionierung. Als Referenzmodell wird somit nicht von einem hypothetischen Idealzustand ausgegangen.

Betrachtet werden nun die verschiedenen Ausgestaltungsvarianten von Gutscheinmodellen:

- Welchen Nennwert sollen die Gutscheine haben? Sollen sie für alle Studierenden einheitliche oder nach Einkommen oder Studiengang differenziert werden?
- Soll es sich um Gutscheine handeln, die pro Semester oder pro Veranstaltung eingelöst werden?
- Wer ist der Empfänger der Gutscheine? Hochschule, Fachbereiche oder Lehrstuhl?

3.3 Welche Ausgaben/Kosten sollen durch Bildungsgutscheine abgedeckt werden?

Der Nennwert der Bildungsgutscheine kann sich an verschiedenen (Kosten-)Größen orientieren und die direkten Kosten eines Studiums und/oder die Lebenshaltungskosten eines Studierenden abdecken.

3.3.1 Institutionelle Ausgaben des Staates für ein Studium

Im heutigen System finanziert die öffentliche Hand die gesamten laufenden Ausgaben (Grundmittel) der Hochschulen in Höhe von rund € 18,8 Mrd. (Soll 2002) pro Jahr für Lehre und Forschung (BLK-Bildungsfinanzbericht 2001/02-Anlagenband A, S. A10).¹⁰ Hiervon entfallen auf das Land Baden-Württemberg rund € 2,2 Mrd. Dies entspricht einem Anteil von 11,7 %.

Mit Blick auf die Einführung von Bildungsgutscheinen ist genauer zu klären, welcher Anteil dieser jährlichen Ausgaben durch StudienCredits bzw. Gutscheine finanziert werden soll. Da sich die Studienkonten ausschließlich auf die Finanzierung von Lehrleistungen beziehen sollen, wären einerseits die Aufwendungen für Forschung und Entwicklung herauszurechnen und andererseits zumindest zu diskutieren, in welchem Umfang die admi-

¹⁰ In diesem Betrag sind auch die Aufwendungen für die Hochschulkliniken enthalten. Zu statistischen Unterschieden siehe ausführlicher etwa Hetmeier 1992; Statistisches Bundesamt, 1993; Wissenschaftsrat 1993; Lünemann/Hetmeier 1996; Dohmen/Timmermann/Ullrich 1997; Lünemann 1997; Schmidt 1999.

nstrativen und investiven Ausgaben hierüber finanziert werden sollten. Diese Abgrenzung und Spezifikation soll sukzessive in den folgenden Abschnitten vorgenommen werden. Auf der Grundlage der in Tabelle 2 dargestellten Ausgabenwerte sind entsprechend weitergehende Differenzierung vorzunehmen.

Im Rahmen der offiziellen Statistik des Statistischen Bundesamtes werden die Ausgaben für Forschung und Entwicklung anhand von FuE-Koeffizienten berechnet. Für die einzelnen Fächergruppen werden hierbei die in Tabelle 3 wiedergegebenen Koeffizienten zugrundegelegt. Für die universitären Fächergruppen wird meist von einem FuE-Koeffizienten zwischen 26 und 41 % ausgegangen. Lediglich die Humanmedizin hat mit 11 % einen deutlich geringeren Anteil. An Fach- und Kunsthochschulen wird jeweils ein einheitlicher FuE-Koeffizient von 5,0 bzw. 15,0 % zugrundegelegt.¹¹

Sprach- und Kulturwissenschaften	25,9%
Sport	25,9%
Rechts-, Wirtschafts- und Sozialwissenschaften	33,5%
Mathematik, Naturwissenschaften	39,0%
Humanmedizin (incl. Kliniken)	11,1%
Veterinärmedizin	29,7%
Agrar-, Forst- und Ernährungswissenschaften	37,7%
Ingenieurwissenschaften	40,9%
Kunstwissenschaften	25,9%

Quelle: Statistisches Bundesamt

Tabelle 3: FuE-Koeffizienten an wissenschaftlichen Hochschulen nach Fächergruppen ab 1999

Zu klären ist darüber hinaus, wie der FuE-Anteil in den zentralen Einrichtungen anzusetzen ist. Ein einfaches Verfahren würde für die einzelnen Fächergruppen die gleichen FuE-Koeffizienten zugrunde legen wie in Tabelle 3, davon ausgehend, dass diese sich gleichmäßig über die Fächergruppen verteilen. Aus diesen Überlegungen würden die folgenden Ausgabenwerte resultieren.

Angesichts des angewandten Berechnungsverfahrens ist jedoch zugleich zu diskutieren, ob nicht der Lehraufwand dadurch überhöht angesetzt wird, dass die sog. Overheadzeit vollständig von den Forschungsaufwendungen abgezogen und damit faktisch der Lehre zugerechnet werden, obwohl diese teilweise auch anderen Aufgabenbereichen zuzurechnen sind, u.a. auch der Forschung und Entwicklung. Aus diesem Grund werden in anderen Arbeiten wie etwa den Ausstattungs-, Kosten- und Leistungsvergleichen von HIS (siehe u.a. Dölle u.a. 2002) die Kosten je hälftig auf Forschung und Lehre verteilt. Im

¹¹ Zu den Grundlagen und zur Begründung siehe etwa Statistisches Bundesamt, FS 11 Reihe 4.3.2, Monetäre Hochschulstatistische Kennziffern 2000.

Hinblick auf die Ermittlung der Lehrausgaben erscheint dies prinzipiell zwar ein sachgerechteres Verfahren, berücksichtigt aber möglicherweise die unterschiedliche Forschungsintensität in den einzelnen Fächergruppen nur unzureichend.

Grundmittel für die Lehre je Studierenden an Hochschulen in Baden-Württemberg 2000	Universitäten		Fachhochschulen	
	nur fachbezogene Grundmittel	incl. Umlage der Zentralen Einrichtungen	nur fachbezogene Grundmittel	incl. Umlage der Zentralen Einrichtungen
Sprach- und Kulturwissenschaften	2.896	5.550	4.700	8.103
Sport	3.355	6.009		
Rechts-, Wirtschafts- und Sozialwissenschaften	1.996	4.378	2.279	5.682
Mathematik, Naturwissenschaften	7.415	9.600	4.396	7.798
Humanmedizin	28.800	31.984		
Agrar-, Forst- und Ernährungswissenschaften	10.768	12.999	4.532	7.934
Ingenieurwissenschaften	7.548	9.665	5.171	8.573
Kunst, Kunstwissenschaften	2.098	4.752	5.557	8.960

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

Tabelle 4: Grundmittel je Studierenden für die Lehre nach Fächergruppen und Hochschulart 2000

Im Hinblick auf die Lehraktivitäten sind natürlich auch die Investitionsausgaben von Bedeutung, die ebenso der Forschung zuzurechnen sind wie die laufenden Ausgaben, teilweise könnten sie sogar überwiegend der Forschung zuzurechnen sein. Vor dem Hintergrund der Einführung von StudienCredits ist darüber hinaus grundsätzlich zu diskutieren, inwieweit die Investitionen bei der Festsetzung des Gutscheinwertes berücksichtigt werden sollen. Dagegen spricht, dass sie teilweise unabhängig von der Anzahl der Studierenden sein dürften, andererseits werden in anderen Unternehmen die Fixkosten für investive Aufwendungen auch in die Preiskalkulation integriert. Zu Bedenken ist allerdings, dass im Hochschulbereich bisher sehr wenig Erfahrung mit entsprechenden Preisbildungsmechanismen vorliegen und hilfreiche Kosten-Leistungsrechnungen erst in den letzten Jahren überhaupt implementiert wurden, so dass auch diese kaum Hilfestellung bei der Kostenermittlung leisten können.

Beeinflusst wird die Preisbildung auch durch politische Entscheidungen bzw. die weitgehend verhandlungsbasierten Ausgabenbeträge, für die auch Inputfaktoren herangezogen werden, die nicht immer mit einer effizienten Produktion einhergehen. In der Konsequenz bedeutet dies, dass die Festsetzung des mit den Studienkonten verbundenen Geldflusses an die Hochschulen immer auch eine politische bzw. normative Komponente enthalten wird. Da im folgenden lediglich die Wirkungsweise des StudienCredit-Modells für die Hochschulen in Baden-Württemberg exemplarisch dargestellt werden soll, sind die auf der Grundlage der amtlichen Statistik ermittelten Lehrausgaben je Studierenden ausreichend. Vor der konkreten Einführung eines StudienCredit-Modells sind aber die genauen Beträge auf der Grundlage einer detaillierten Kostenrechnung zu ermitteln.

3.3.2 Ausbildungsbedingte Kosten und Lebenshaltungskosten der Studierenden

Im Unterschied zu anderen bisher entwickelten Gutscheinmodellen, sollen mit der hier entwickelten Konzeption auch Studiengebühren für die Masterausbildung verbunden werden. Dies bedeutet, es wird auch darüber zu diskutieren sein, wie StudienCredits und Gebühren miteinander verbunden werden können und wie ggf. die damit verbundenen Kosten finanziert werden können (siehe hierzu Kapitel 3.5).

Darüber hinaus hat die Landtagsfraktion von Bündnis 90/Die Grünen prinzipiell eine Reform der Studienfinanzierung eingefordert, sich dabei allerdings auf Eckpunkte begrenzt. Hierzu zählt vor allen Dingen die Forderung nach einer elternunabhängigen Förderung, die allerdings im Hinblick auf weitere wichtige Elemente nicht weiter spezifiziert ist. Hingewiesen sei diesbezüglich auf das Konzept des BundesAusbildungsFörderungsFonds (BAFF). Im Rahmen des vorliegenden Gutachtens wird auf die Finanzierung des Lebensunterhalts nicht weiter eingegangen,¹² so dass lediglich auf konkrete Optionen für die Einführung von Studiengebühren eingegangen wird.

Dies bedeutet, dass sich das vorliegende Gutachten ausschließlich mit der Finanzierung der institutionellen Kosten beschäftigt.

3.4 Diskussion zentraler Bestandteile des StudienCredit-Modells

3.4.1 Zur finanziellen Ausgestaltung der Bildungsgutscheine (Nennwert)

Es gibt verschiedene Möglichkeiten, wie der Bildungsgutschein konkret ausgestaltet werden kann. Er kann einen einheitlichen Nennwert für alle Studierenden haben, er kann vom Einkommen der Eltern oder vom gewählten Studiengang abhängen. Im folgenden sind die Wirkungen dieser Optionen genauer zu diskutieren.

Hinsichtlich des Nennwertes der Bildungsgutscheine sind unterschiedliche Formen denkbar. Für den Hochschulbereich können drei Grundvarianten in Erwägung gezogen werden:¹³

Die Gutscheine haben

1. für alle Studierenden den gleichen Nennwert (minimale, maximale, durchschnittliche Ausgaben),

¹² Siehe hierzu etwa Dohmen 1996, 1999a.

¹³ Die folgenden Grundvarianten können zum Teil wieder untereinander kombiniert werden, so könnte z.B. ein nach Studiengängen differenzierter Voucher zusätzlich vom Einkommen der Eltern abhängig sein. Dies würde allerdings die Transparenz des Systems verringern und den Verwaltungsaufwand erhöhen.

2. in Abhängigkeit vom gewählten Studiengang (und/oder von der Hochschulart) unterschiedliche Nennwerte oder
3. einen unterschiedlichen Nennwert in Abhängigkeit vom Elterneinkommen.

Da die einzelnen Modelle mit unterschiedlichen Wirkungen verbunden sind, sollen sie im Folgenden näher betrachtet werden. Die Gegenüberstellung der verschiedenen Ansätze dient insbesondere dazu, einen vollständigen Überblick über die einzelnen Modelle und deren Vor- und Nachteile, zu geben, und zwar unabhängig von ihren Realisierungschancen.¹⁴

3.4.1.1 Einheitlicher Nennwert

Ein einheitlicher Nennwert für alle Studierenden kann die minimalen, die durchschnittlichen oder die maximalen Studienkosten abdecken. So würde der Mini-Voucher etwa den Kosten eines rechts- und wirtschaftswissenschaftlichen Studiums entsprechen, während der Maxi-Voucher die Kosten eines Medizinstudiums abdecken würde.

Der Mini-Voucher entspricht im Wesentlichen den Vorstellungen Milton Friedmans (1955, 1962), der als einer der Väter des Gutscheingedankens gilt. Da der Gutschein aber nur die Grundkosten abdeckt, wären für jedes weiterführende oder teurere Studienfach Studiengebühren zu zahlen. Ein solcher Ansatz hat erhebliche Lenkungs- und sozialpolitische Wirkungen, da viele Studienberechtigte sich für ein kürzeres oder kostengünstigeres Studienfach entscheiden würden. Die Einführung eines Mini-Vouchers ist in jedem Fall mit der Einführung von Studiengebühren verbunden, sodass die Wirkungen dieses Systems nur in Abhängigkeit von den Refinanzierungskonzepten für die Gebühren eingeschätzt werden können. Es ist allerdings darauf hinzuweisen, dass viele Studiengebührenmodelle negative Wirkungen auf Studierende aus einkommensschwachen Familien haben, sodass zu befürchten ist, dass das Ziel der Chancengleichheit oder Chancengerechtigkeit verletzt würde.¹⁵ Aus den genannten Gründen scheidet ein solcher Mini-Voucher m. E. von vornherein aus.

¹⁴ Im folgenden Abschnitt werden die Konsequenzen der unterschiedlichen Ansätze zusammenfassend dargestellt. Für eine ausführlichere (ökonomisch-theoretische) Analyse der Wirkungen der verschiedenen Gutscheinmodelle unter Berücksichtigung verschiedener Rahmenbedingungen siehe den Anhang.

¹⁵ Ein Studiengebührenmodell, das unerwünschte sozialpolitische Nebenwirkungen weitgehend ausschließt, ist in Dohmen (1996) entwickelt worden. Für eine ausführliche Analyse der sozio-ökonomischen Einflussfaktoren auf die individuelle Bewertung von Hochschul- und Studienfinanzierungskonzepten siehe Dohmen, 1999.

Allerdings soll dieser Ansatz zu Illustrationszwecken kurz weiterverfolgt werden: Welche Anpassungsmechanismen wirksam werden, hängt nicht nur vom Gutschein-Nennwert ab, sondern auch von den Rahmenbedingungen. Würde ein Mini-Voucher eingeführt, so würden viele Studierende sich für rechts- und wirtschaftswissenschaftliche Fächer entscheiden, während die Nachfrage nach anderen, kostenintensiveren Fächern sinken würde. Ist es den Hochschulen untersagt, Preisanpassungen vorzunehmen, dann müssen die Kapazitäten in den kostengünstigeren Fächern verringert und in den teureren erhöht werden. Dies dürfte erhebliche Rückwirkungen auf den Arbeitsmarkt haben, da die Gehälter für die letztgenannte Gruppe steigen und für die Rechts- und Wirtschaftswissenschaften sinken würden (ein flexibles Lohnsystem vorausgesetzt und von sonstigen Wettbewerbsbeschränkungen abgesehen). Ist es den Hochschulen gestattet, Preisanpassungen vorzunehmen, dann dürften die Gebührensätze für teure Fächer sinken und für günstigere Fächer steigen. Im Ergebnis dürfte dies entweder ein einheitliches Preisniveau, unabhängig von den Kosten, oder aber ein differenziertes System mit weniger Preisunterschieden ergeben. Ein weitgehend einheitliches Preissystem pro Universität hat sich in den USA entwickelt, während ein differenziertes System von Studiengebühren in Australien eingeführt wurde – hier aber als Folge politischer Vorgaben. In der Konsequenz ergäbe sich eine massive Quersubventionierung von teureren durch kostengünstigere Fächer, wobei Hochschulen mit technischen und medizinischen Studiengängen systematisch benachteiligt würden, sofern es keine staatlichen Kompensationsmechanismen gäbe.

Wesentlich geringer dürften die Lenkungswirkungen bei Einführung eines Medi-Vouchers sein, der die durchschnittlichen Kosten eines Hochschulbesuchs abdeckt. Allerdings würde auch dieses Konzept nicht ohne eine einkommensabhängige Aufstockung oder andere ergänzende Maßnahmen auskommen, sodass auch hier sozialpolitische Gründe gegen diesen Ansatz sprechen, zumal er auch unerwünschte Lenkungswirkungen entfalten kann.

Ein Maxi-Voucher, der für alle Studierenden die Kosten des längsten oder teuersten Studiums, im Regelfall der Medizin, abdeckt, läuft Gefahr, die Kosten des Hochschulsystems in die Höhe zu treiben, ohne notwendigerweise die Qualität zu verbessern. Ein solcher Gutschein müsste also auf jeden Fall mit einem Anreiz verbunden sein, ihn sparsam zu verwenden. Dies kann zum Beispiel dadurch geschehen, dass er auch für andere (nachgelagerte) Bildungsaktivitäten, z. B. Weiterbildung, verwendet werden kann.¹⁶ Hierfür

¹⁶ Die theoretisch mögliche Auszahlung des Restbetrages in Geld dürfte wohl kaum die Zustimmung der Bildungs- und Finanzpolitiker finden.

sind allerdings übergeordnete Finanzierungskonzepte erforderlich, die zugleich auch die Finanzierung von Weiterbildung und lebenslangem Lernen mit einbeziehen.

3.4.1.2 Differenzierter Nennwert

Anders als im vorhergehenden Abschnitt, in dem jeweils von einem einheitlichen Nennwert der Bildungsgutscheine (ausgegangen wurde), soll nun von Bildungsgutscheinen mit unterschiedlichen Nennwerten ausgegangen werden. Letztlich stehen mindestens drei grundlegende Differenzierungsmöglichkeiten zur Verfügung:

1. Bildungsgutscheine für Universitäten und Fachhochschulen haben unterschiedliche Nennwerte,
2. Auf Grund der unterschiedlichen Pro-Kopf-Ausgaben in den verschiedenen Studiengängen werden diese als Unterscheidungskriterium herangezogen,
3. Der Nennwert der Bildungsgutscheine differiert, konkret sinkt, mit dem (zunehmenden) Einkommen der Eltern. Da eine solche Differenzierung durch den Auftraggeber ausgeschlossen wird, erfolgt hier keine weitere Diskussion dieses Ansatzes.

Über diese drei Varianten hinaus sind natürlich weitere Differenzierungsmöglichkeiten vorhanden. So könnten beispielsweise die ersten beiden miteinander verknüpft werden, d.h. der Nennwert der Bildungsgutscheine hängt vom konkreten Studiengang an Universität bzw. Fachhochschule ab. D.h. er hat für Betriebswirtschaft an Fachhochschulen einen anderen Nennwert als für BWL an Universitäten. Der dritte Ansatz, einkommensdifferenzierte Bildungsgutscheine einzuführen, kann sowohl auf der ersten wie auch auf den zweiten Ansatz angewandt werden. Die Verknüpfung dieser unterschiedlichen Ansätze würde jedoch die Darstellung komplizierter machen, ohne dass zwingend mit zusätzlichen Erkenntnisgewinnen zu rechnen ist.¹⁷ Es sei daher (zunächst) darauf verzichtet.

Nach Hochschulart differenzierte Bildungsgutscheine

Werden die Bildungsgutscheine nach der Hochschulart (Universität, Fachhochschule) differenziert, dann stehen grundsätzlich wieder die in Kapitel 3.4.1.1 diskutierten Arten zur Verfügung, nur diesmal in ihrem Wert abhängig von der jeweiligen Hochschulart. So hätte der universitäre „Mini-Voucher“ auch diesmal einen Nennwert von rund € 1.000 pro Semester, während der für die Fachhochschulen einen Wert von rund € 1.150 hätte.

¹⁷ Die Analyse, welche Wirkungen von studienfach- und hochschulart-differenzierten Bildungsgutscheinen ausgehen, unterscheidet sich nur geringfügig von der ausschließlich studienfachbezogenen Differenzierung. Sie wird daher am Ende der Studienfachdifferenzierung kurz behandelt.

Gäbe es einen „Durchschnitts-Voucher“, so hätte er für die Universitäten einen Nennwert von rund € 3.000 bis 4.000 pro Semester und für die Fachhochschulen einen von € 4.000. Der Wert des „Maxi-Voucher“ müßte € 14.400 bzw. € 2.800 pro Semester betragen.

Da die Ausgaben pro Studierenden an Fachhochschulen in wesentlich geringerem Umfang streuen als an Universitäten, sind dort geringere Lenkungswirkungen zu erwarten als an Universitäten.¹⁸ Insgesamt entsprechen die zu erwartenden Wirkungen im großen und ganzen den Darstellungen in Kapitel 3.4.1.1, so dass auf eine detaillierte Analyse verzichtet werden kann.

Zu erwarten sind darüber hinaus aber auch Verschiebungen zwischen Universitäten und Fachhochschulen, z.B. wenn ein Studiengang an einer der beiden Hochschularten – relativ gesehen – mit geringen Beiträgen (Studiengebühren) studiert werden kann. So wäre beispielsweise ein sprach- oder kulturwissenschaftliches Studium an einer Universität deutlich günstiger als an einer FH. Das gleiche gilt im Prinzip auch für die Rechts-, Wirtschafts- und Sozialwissenschaften. In den mathematisch-naturwissenschaftlichen Fächer wären die Universitäten ebenso teurer wie in AFE und den Ingenieurwissenschaften. Dies hängt jedoch im Einzelfall von den konkreten Bedingungen der Vergabe und den Verwendungsmöglichkeiten unverbrauchter Gutscheine ab.

Im Ergebnis dürften sich an beiden Hochschularten – bei freier Preisbildung – einige wenige Preiskategorien bilden, die sich aus dem Angebot und der Nachfrage nach den entsprechenden Fächergruppen ergeben.

Nach Studiengängen differenzierte Bildungsgutscheine

Die unterschiedlich hohen Ausgaben für die einzelnen Studiengänge würden bei einem gleichen Nennwert für alle Studierenden zu einer unterschiedlich hohen ‚Selbstbeteiligung‘ der Studierenden, je nach gewähltem Studiengang, oder zu Lenkungswirkungen und Effizienzverlusten führen. Die hierdurch entstehenden Probleme könnten dadurch umgangen werden, dass die Bildungsgutscheine sich an den Pro-Kopf-Ausgaben des gewählten Studienganges orientieren.¹⁹

¹⁸ Die Lenkungswirkungen an Universitäten könnten auch dann verringert werden, wenn die medizinischen Fächergruppen aus der Gesamtbetrachtung herausgenommen und statt dessen separat behandelt würden. Ein entsprechendes Vorgehen wäre zwar u.U. mit einem etwas höheren Verwaltungsaufwand verbunden, der jedoch aus verschiedenen Überlegungen heraus, z.B. den daraus resultierenden geringeren Aufwendungen der öffentlichen Hand, vertretbar erscheint.

¹⁹ Vgl. Schmidt, 1984, S. 165.

Der staatliche Entscheidungsbedarf würde sich nur insoweit verändern, als dass er für die einzelnen Studiengänge unterschiedliche Nennwerte und damit implizit die Höhe der Studiengebühren festlegen müsste. Dieses kann aber relativ einfach gelöst werden, indem sich der Nennwert an den durchschnittlichen oder den niedrigsten Kosten des betreffenden Studienganges orientiert. Die Kenntnis über die Studiengangskosten vorausgesetzt, ergäbe sich kein wesentlich größerer Entscheidungsaufwand.

Ein Mehraufwand ergibt sich dann lediglich im Verwaltungsbereich, denn nun müssen die fachbedingten unterschiedlichen Nennwerte bei der Ausgabe der Bildungsgutscheine an die Studierenden berücksichtigt werden. Hierdurch dürfte sich allerdings nur eine marginale Zusatzbelastung ergeben, die unberücksichtigt bleiben kann. Es ist anzunehmen, dass die Effizienzgewinne durch die differenziertere Ausgestaltung die zusätzlichen Kosten im Verwaltungsbereich überwiegen. Ferner ergeben sich hinsichtlich der Studienfachentscheidung der Studierenden keine unerwünschten Lenkungswirkungen, sofern der Gutschein die Kosten des Studiums vollständig abdeckt bzw. einheitliche Studiengebühren anfallen. In diesem Fall dürften die Studierenden das gleiche Fach wie im bestehenden System wählen. Demnach erscheint dieses Modell mit studienbezogenen Nennwerten den vorangegangenen Ansätzen überlegen.

Eine Verbesserung gegenüber dem bestehenden System könnte sich aus Sicht der Studierenden bzw. Studienberechtigten ergeben, wenn sich der ausgegebene Bildungsgutschein ausschließlich an ihren individuellen Präferenzen orientiert. Unter dieser Voraussetzung könnten – ein ausreichendes Studienangebot vorausgesetzt – alle Studierenden ihre Facherstpräferenz realisieren. Da die Einnahmen der jeweiligen Hochschulen von der Anzahl der Immatrikulationen abhängt, ist damit zu rechnen, dass sich die Zahl der bereitgestellten Studienplätze in den stark nachgefragten Fächern erhöhen wird. Im Ergebnis dürfte sich damit das Studienplatzangebot stärker der Studienplatznachfrage anpassen.²⁰

Bei der bisherigen Betrachtung wurde noch nicht berücksichtigt, dass die Ausgaben pro Studierenden nicht nur nach Studienfächern differieren, sondern vermutlich die Pro-Kopf-Ausgaben auch zwischen den einzelnen Hochschulen variieren. Dieses könnte z.B. durch eine unterschiedliche Ausgestaltung der Studien- und Prüfungsordnung bedingt sein oder durch den verstärkten Einsatz kostengünstigerer wissenschaftlicher Mitarbeiter an Stelle von (älteren) Professoren²¹ etc.²² Aus beidem können sich auch qualitative Un-

²⁰ Ob dies ohne Einschränkungen wünschenswert ist, wird noch zu diskutieren sein.

²¹ Im bestehenden System führt auch der stärkere Einsatz jüngerer Professoren zu geringeren Kosten, da das Gehalt mit dem Alter der Personen zunimmt.

terschiede ableiten bzw. begründen lassen.²³ Zwischen Fachhochschulen und wissenschaftlichen Hochschulen bestehen z.B. erhebliche Kostenunterschiede, die sich u.a. auf die unterschiedliche Organisation des Studiums und/oder eine unterschiedliche Personalintensität zurückführen lassen.

Vor dem Hintergrund unterschiedlicher Pro-Kopf-Aufwendungen wäre wiederum festzulegen, ob die Bildungsgutscheine die niedrigsten, die durchschnittlichen oder die maximalen Ausgaben abdecken sollen. Die Wirkungen lassen sich in diesem Fall nur teilweise aus der vorangegangenen Diskussion über Wirkungen von Bildungsgutscheinen mit einheitlichen Nennwerten ableiten.

Legt man die gängige ökonomische Entscheidungstheorie hinsichtlich des Studienwahlverhaltens zu Grunde unterstellt, dass die Studierenden – nahezu ausschließlich – auf der Grundlage von Qualitätsmerkmalen über den Studienort entscheiden, dann würden sie sich grundsätzlich für die Hochschule entscheiden, die ihnen die höchste Ausbildungsqualität bietet.

Können sie das Studium an dieser Hochschule ohne zusätzliche Kosten mit dem ausgegebenen Bildungsgutschein finanzieren, dann werden sie sich an der gewünschten Hochschule einschreiben. Ist dieses nicht der Fall, müssen sie darüber befinden, ob sie bereit sind, die höheren Kosten zu tragen oder ob sie das Studium an einer „schlechteren“ Hochschule aufnehmen wollen. Kurzum: Sie müssen entscheiden, ob ihnen die bessere Qualität den zu zahlenden Betrag wert ist oder nicht. In beiden Fällen können sie jedoch nur eine second-best Lösung realisieren.

Unter sonst gleichen Umständen, könnten Bildungsgutscheine mit einem niedrigeren Nennwert Lenkungswirkungen zu Gunsten von kostengünstigeren Hochschulen bewirken. Dies ist dann völlig unproblematisch – und nicht zu beanstanden –, wenn diese eine vergleichbare Ausbildungsqualität wie teurere Hochschulen anbieten; und würde zu einer höheren Effizienz des Hochschulsystems führen – was letztlich wünschenswert wäre.

3.4.1.3 Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse

Wir hatten zwei grundlegende Formen von Bildungsgutscheinen dargestellt: Bildungsgutscheine mit einem für alle Studierenden einheitlichen sowie mit einem unterschiedli-

²² Ausgehend vom bestehenden Finanzierungssystem könnten geringere Pro-Kopf-Ausgaben jedoch auch dadurch bedingt sein, dass die Hochschule eine erhebliche Überlast zu verkraften hat.

²³ Dabei ist nicht gesagt, dass der verstärkte Einsatz von wissenschaftlichen Mitarbeitern zwingend mit einer geringeren Qualität des Studiums verbunden sein muß.

chen Nennwert, abhängig vom gewählten Studienfach. Eine darüber hinausgehende einkommensabhängige Differenzierung wird von den Vorgaben des Auftraggebers ausgeschlossen und daher hier nicht weiterverfolgt.

Einheitliche Bildungsgutscheine für alle Studierenden können einen minimalen, einen durchschnittlichen oder einen maximalen Nennwert haben. Minimal ausgestattete Bildungsgutscheine dürften im Vergleich zum bestehenden System zu erheblichen Lenkungswirkungen zu Gunsten kostengünstiger (und ertragreicher) Studiengänge führen. Zu erwarten ist, dass die Preise für diese Studiengänge steigen, während sie für teurere Studiengänge sinken, d.h. insgesamt findet eine Angleichung des Preisniveaus statt. Denkbar ist entweder eine einheitliche Preisbildung für alle Studierenden (etwa auf Höhe des Durchschnittspreises) oder eine Preisdifferenzierung mit wenigen Kategorien. Die Festlegung auf den minimalen Nennwert hätte den Vorteil, dass eine sparsame Verwendung sichergestellt wäre, da die Studierenden die den Nennwert übersteigenden Kosten „aus der eigenen Tasche“ finanzieren müssten. Der Preismechanismus dürfte in dieser Hinsicht zu einer optimalen Ressourcenallokation führen. In diesem Zusammenhang ist auch zu erwähnen, dass die Studierenden bei zuzahlungsfähigen Gutscheinen die Freiheit haben zu entscheiden, ob sie bereit sind, für eine höhere Qualität einen höheren Preis zu zahlen.²⁴ Dies korreliert mit der Option für die Anbieter zu entscheiden, ob sie ihr Marktsegment und ihre Nachfrage ggf. in einer höheren Qualitäts-Preis-Kategorie suchen wollen.

Ist ein solcher Preismechanismus nicht gegeben, d.h. setzt der Staat den Preis über den Nennwert nicht ergänzungsfähiger Bildungsgutscheine fest, dann können die Hochschulen oder Fachbereiche – wenn überhaupt – nur darüber entscheiden, welche Qualität sie zu diesem Preis anbieten wollen. Bei gegebenem Preis ist die Wahrscheinlichkeit hoch, dass es zu einer insgesamt nur mittelmäßigen Qualität kommt (Glennester, 1991, S. 1274). Für bessere Qualität könnte u.U. kein Platz bzw. keine Finanzierung verfügbar sein. Es könnte zugleich ein Anreiz bestehen, möglichst viele Studierende zu attrahieren, was wiederum zu Lasten der Qualität gehen dürfte.

In einem solchen System von „Mini-Vouchern“ dürften jedoch Studierende aus einkommensschwächeren Familien verstärkt auf ein Studium verzichten bzw. auf ein kostengünstigeres ausweichen, so dass dieses unter distributiven Überlegungen als nachteilig anzusehen ist.

²⁴ In unteren Einkommensbereich ist diese Option durch ein allokatonsneutrales und verzerrungsfreies Refinanzierungssystem sicherzustellen.

Bildungsgutscheine mit einem durchschnittlichen Nennwert verursachen geringere kostenbedingte Lenkungswirkungen; "lediglich" die Nachfrage nach medizinischen Studiengängen, naturwissenschaftlichen-technischen und evtl. nach Agrar-, Forst- und Ernährungswissenschaften an Universitäten dürfte zurückgehen. Es besteht jedoch auch die Gefahr, dass – auf Grund des über die „Erstellungskosten“ der meisten Studiengänge hinausgehenden Nennwertes der Bildungsgutscheine – eine sparsame Verwendung der Bildungsgutscheine nicht sichergestellt ist. Dies dürfte zu einer Quersubventionierung der teureren Studiengänge führen, so dass mittelfristig alle Studierenden den gleichen Preis für ein Studium – unabhängig vom jeweiligen Fach – zahlen. Dies könnte zu einer insgesamt suboptimalen Ressourcenallokation im Hochschulbereich führen.

Unter distributiven Gesichtspunkten ist diese Form der Bildungsgutscheine jedoch vorteilhafter als die Mindestausstattung, da außer in den genannten Fächern keine zusätzlichen Gebühren anfallen und die Studierenden somit auch nicht schlechter gestellt würden als im bestehenden System.

Bildungsgutscheine, die sich an den maximalen Studienkosten orientieren, führen gegenüber dem bestehenden System zu keinerlei negativen Lenkungswirkungen bei der Studiennachfrage, da alle Studiengänge ohne Kostenbeteiligung der Nachfrager studiert werden können. Es ist jedoch nicht auszuschließen, dass es zu Mitnahmeeffekten kommt, da die Studierenden keine „Nachteile“ in Form von Studiengebühren zu befürchten haben. Obwohl für die Nachfrager grundsätzlich kein bzw. nur ein marginaler Unterschied zum heutigen System besteht, könnte die Kenntnis über den Nennwert der Bildungsgutscheine bzw. eine Verfügbarkeit der Gutscheine für weitere Maßnahmen dazu führen, dass eher teurere Studiengänge nachgefragt werden. In diesem Sinne könnte es zu einer Verteuerung des Hochschulsystems kommen, der möglicherweise keine Leistungssteigerung gegenüber steht. Es wäre daher ein Mechanismus erforderlich, der eine sparsame Verwendung der Gutscheine sicherstellt, z.B. dadurch, dass der Gutschein für Weiterbildungsmaßnahmen genutzt werden kann etc. Aus allokativer Sicht ist dieses Modell mit einem suboptimalen Ergebnis verbunden. Angesichts der Finanzprobleme der öffentlichen Haushalte dürfte dieses Modell auch aus Kostengründen ausscheiden.

Da ein Studium mit „Maxi-Vouchern“ ohne zusätzliche Aufwendungen der Nachfrager möglich ist, sind sie als distributionsneutral anzusehen. D.h., es gibt keine distributiven Gesichtspunkte, die gegen „Maxi-Voucher“ sprechen.

Bei Bildungsgutscheinen, die einen einheitlichen Nennwert für alle Studierenden haben, ergibt sich somit ein 'Trade-off between efficiency and equity', d.h. entweder sind

sozialpolitisch begründete Ergänzungen oder sonstige Regelungen notwendig, welche die Effizienz sichern.

Kann man einheitliche Bildungsgutscheine unter diesem Gesichtspunkt als suboptimal ansehen, dann dürften ihnen Gutscheine mit einem nach Studiengängen differenzierten Nennwert überlegen sein.

Zum einen haben sie den Vorteil, dass sie im Vergleich zum bestehenden System keine kostenbedingten Lenkungswirkungen entfalten.²⁵ Gleichzeitig wären sie auch in distributiver Hinsicht als neutral anzusehen, d.h., sie beeinflussen nicht das Studienverhalten von Kindern aus einkommensschwachen Familien.

Hieraus lässt sich ableiten, dass ein „optimales“, d.h. nicht durch unterschiedliche Preise verzerrtes²⁶ Bildungsgutscheinmodell an den studienfachbezogenen Kosten der jeweiligen Hochschulen ausgerichtet sein müsste. Es sind Effizienzgewinne zu erwarten, ohne dass Veränderungen der Distribution zu befürchten sind. Allerdings wird zu prüfen sein, ob weitere, ergänzende Rahmenbedingungen notwendig sind, um eine optimale Ressourcenallokation gewährleisten zu können.

Geht man davon aus, dass mit der Einführung von Bildungsgutscheinen während des Bachelorstudiums keine Einführung von Studiengebühren verbunden werden soll, dann sind studiengangdifferenzierte Bildungsgutscheine die einzig realisierbare Form, sofern die gesamten Lehraufwendungen über Voucher finanziert werden sollen.

Für das Masterstudium könnte der Gutschein-Nennwert entweder zu einem einheitlichen Betrag oder einen gleichen prozentualen Betrag reduziert werden. Letzteres würde dazu führen, dass die Gebühr für kostenintensivere Fächer höher ist, wodurch u.U. Lenkungswirkungen resultieren würden (siehe Kapitel 3.5).

Bevor wir mit der genaueren Ausgestaltung der ergänzenden Studiengebührenkomponente zuwenden, sollen weitere Aspekte des StudienCredit-Modells diskutiert werden.

²⁵ Diese Annahme setzt allerdings voraus, dass die Gutscheine die gesamten Kosten abdecken, die über die Nachfrageseite finanziert werden sollen. D.h., es wird bei dieser Argumentation von nicht System ergänzungsfähigen Gutscheinen ausgegangen.

²⁶ An dieser Stelle ließe sich aus ökonomischer Perspektive einwenden, dass das bestehende auch preis- und ertragsbedingte Lenkungswirkungen entfaltet bzw. das Nachfrageverhalten hierdurch beeinflusst wird. Dies ist insoweit zutreffend, als jedes Hochschulfinanzierungssystem Preis- und Ertragswirkungen entfalten kann. Andererseits wird dabei übersehen, dass für die überwiegende Mehrheit der Studienanfänger intrinsische Motive wie Interesse und Neigung die hauptsächlichen Studienfachwahlfaktoren sind und nicht die im engeren Sinne ökonomischen Kriterien wie Kosten- und Ertrag (vgl. hierzu die Studienanfängerbefragungen von HIS: Lewin et al. 1992; 1993; 1994a; 1994b; 1996; 1997; 1999).

3.4.2 Worauf bezieht sich der Gutschein? Semester oder Veranstaltungen

Im vorangegangenen Kapitel wurden die Wirkungen verschiedener Gutscheinmodelle mit unterschiedlichen Nennwerten untersucht. In diesem Abschnitt wird nun diskutiert, ob der Gutschein jeweils vollständig pro Semester eingelöst werden soll, unabhängig davon, wie viele Veranstaltungen nachgefragt werden oder, ob eine veranstaltungsbezogene Verwendung sinnvoll ist. Ersteres ist faktisch bei den in Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz implementierten Modellen der Fall. Bei ihnen wird jedes Semester die Hälfte der üblicherweise zu belegenden Semesterwochenstunden abgebucht. Dies bedeutet, dass mit den verfügbaren Gutscheinen ein Studium, das höchstens die doppelte Regelstudienzeit dauert, ohne Studiengebühren absolviert werden könnte. Aufgrund gesetzlicher Regelung ist die gebührenfreie Zeit auf die 1,5-fache Regelstudienzeit begrenzt (§ 4 StKFG NW).

Soweit ersichtlich wurde die Frage, ob sich der Gutschein auf ein Semester oder die einzelne Veranstaltung beziehen soll, bisher noch vergleichsweise wenig diskutiert.²⁷ Dieser Unterlass ist jedoch insoweit zu erklären, als dies für die bisher überwiegend diskutierten Schulen und Kindergärten auch nicht erforderlich ist. Anders dagegen bei Hochschulgutscheinen: Hier sind sehr unterschiedliche Allokationswirkungen zu erwarten, je nachdem, ob der Gutschein das gesamte Semester oder nur die Summe der Veranstaltungen umfasst.²⁸

Im folgenden wird grundsätzlich davon ausgegangen, dass der Gesamtwert der Bildungsgutscheine die Kosten für ein gesamtes Studium abdecken soll²⁹ bzw. den Studierenden ein Studium ohne zusätzliche Kosten (Gebühren) ermöglichen soll. Damit stellen sich jedoch unmittelbar einige Fragen: Was ist, wenn der Student ein Semester (eine Veranstaltung) aus bestimmten Gründen (Krankheit, nicht bestandene Prüfung) wiederholen muss. Was ist, wenn er oder sie in bestimmten Semestern nur einen Teil der normalerweise in diesem Semester nachzufragenden Veranstaltungen besuchen möchte? Was ist, wenn er oder sie zusätzliche, über den Kanon der Studien- und Prüfungsordnung hinausgehende Veranstaltungen besuchen möchte? Alle diese Regelungen führen im bestehen-

²⁷ Ausnahmen sind insbesondere Dohmen (2002a, b).

²⁸ Theoretisch ließe sich auch an Gutscheine denken, die einmal für das gesamte Studium oder das gesamte Grund- bzw. Hauptstudium abgegeben werden. Da dies jedoch die Wahlmöglichkeiten während des Studiums ebenso unberücksichtigt ließe wie das Lernen aus Erfahrungen, werden sie nicht weiter betrachtet.

²⁹ Sollte der Gesetzgeber beabsichtigen, dass der Gutschein nicht die vollen Kosten, sondern nur einen bestimmten absoluten oder relativen Teil der Kosten erfassen soll, dann wird von der oben stehenden Formulierung nur partiell abgewichen. An den folgenden Überlegungen ändert sich zunächst nichts.

den System nicht zu Veränderungen der unmittelbaren hochschulbezogenen Ausgaben für die Studierenden.³⁰

Die Regelabbuchung, d.h. die Abbuchung von SWS unabhängig von der tatsächlich nachgefragten Anzahl, hat für die Studierenden zur Folge, dass sie nach einer bestimmten Semesterzahl Gebühren zu entrichten haben, egal ob sie mehr oder weniger Veranstaltungen nachgefragt haben. Sie haben also keine Möglichkeit, ihr Studienverhalten wirklich zu steuern bzw. hierdurch Signale an die Hochschule auszusenden. Es ist auch keine Differenzierung in Voll- und Teilzeitstudium möglich. Sie haben auch keinen Anreiz, sich etwa bei den Hochschulen zu beschweren, wenn Veranstaltungen nicht ordnungsgemäß angeboten oder durchgeführt werden.

Die Hochschulen ihrerseits erhalten ihre Zuwendungen unabhängig von der konkreten Nachfrage der Studierenden, sozusagen als 'Flat-rate'. Sie verfügen somit über eine gewisse Sicherheit hinsichtlich ihrer Haushaltsplanung und haben keinen Anreiz, ihr Angebot etwa an die Nachfrage anzupassen. Ob die Studierenden viele oder wenige Veranstaltungen nachfragen, ist für sie ebenso wenig von Bedeutung wie etwa die Bereitstellung zusätzlicher Praktika bei unbefriedigter Nachfrage.

Es ist daher anzunehmen, dass die Regelabbuchung nur geringe Effekte auf Hochschulen und Studierende hat. In letzter Konsequenz ist die Regelabbuchung nicht mehr und nicht weniger als die Einführung von Langzeit-Studiengebühren. Es ist lediglich zu erwarten, dass der administrative Aufwand bei der Einführung von Studienkonten erheblich größer sein wird als bei einer 'reinen' Einführung von Langzeitgebühren. Insoweit ist die Einführung von Studienkonten, die als Regelabbuchung umgesetzt wird, nicht als zukunftsorientierte und effizienzsteigernde Weiterentwicklung der Hochschulfinanzierung anzusehen.

Anders sieht es dagegen aus, wenn die Abbuchung bei den Studienkonten nutzungsabhängig erfolgt.

³⁰ Gleichwohl sind sie entgegen der landläufigen Meinung und teilweise auch der ökonomischen Literatur mit erheblichen Kosten behaftet, wenn sich dadurch die Studiendauer verlängert. Für jedes Semester über die Mindeststudiendauer hinaus sind (vereinfachend) Opportunitätskosten in Höhe eines durchschnittlichen Akademikergehaltes anzusetzen, d.h. über € 30.000 (brutto) oder rund € 17.500 bis € 20.000 netto. Hinzu kommen die zusätzlichen Ausgaben für Lebenshaltung, Unterkunft und Studienzwecke, die allerdings nur bedingt kostenrelevant sind. Während der Mindeststudiendauer sind die Opportunitätskosten geringer, jedoch deutlich über null. Dementsprechend ist die Aussage eines kostenlosen Studiums für Deutschland unzutreffend. Ein kostenloses Studium ist nur möglich, wenn für ein Studium ein Zuschußstipendium gewährt wird, dass die Opportunitätskosten in vollem Umfang, d.h. mit mindestens € 1.500, monatlich abdeckt.

Aus Sicht der Studierenden werden nur die Einheiten abgebucht, die sie auch nachgefragt haben. Wer also ein Teilzeit-Studium durchführt, kann sein Guthaben wesentlich länger ohne Gebühren nutzen als bei einem Vollzeit-Studium. Die Hochschulen ihrerseits spüren unmittelbar jede Veränderung der Nachfrage und hätten endlich ein reales Abbild der tatsächlichen Nachfrage nach ihren Lehrleistungen. Fragen die Studierenden weniger Lehrleistungen nach, z.B. weil sie nebenbei erwerbstätig sein müssen, bestimmte Veranstaltungen ihren Vorstellungen und Anforderungen nicht entsprechen oder aber die Kapazitäten unzureichend sind, dann verringern sich die Einnahmen der Hochschulen. Das heisst, die Hochschulen hätten selbst ein Interesse daran, die entsprechenden, nachgefragten Veranstaltungen auch anzubieten. Sie werden also ggf. ihre Kapazitäten erhöhen, weil dies mit zusätzlichen Einnahmen verbunden war.

Umgekehrt werden sich die Studierenden möglicherweise beschweren, wenn die besuchten Veranstaltungen nicht ihren Vorstellungen entsprechen, etwa weil der Professor mehrere Male nicht anwesend war oder nicht entsprechend vorbereitet ist.

Dies bedeutet in der Konsequenz, dass sich das Verhältnis von Hochschulen und Studierenden verändern dürfte und die Studierenden verstärkt als interessen geleitete Nachfrager auftreten können, die ihre Anforderungen auch formulieren und durchsetzen können. Im Gegensatz zu Studiengebühren ist dies auch ohne unmittelbare finanzielle Beteiligung der Studierenden möglich. Es ist daher auch nicht gerechtfertigt, die Einführung von Studienkonten undifferenziert mit der Einführung von Studiengebühren gleichzusetzen.

Zusammenfassend dürften daher nutzungsabhängige Studienkontenvarianten zu erheblichen Lenkungseffekten in den Hochschulen führen. Die Studierenden können ihre größere Wahlfreiheit wesentlich besser umsetzen. Je nach Ausgestaltung im Detail können sie sich z.B. die besten Veranstaltungen an bestimmten Hochschulen aussuchen, wobei die Hochschulen – anders als im heutigen System – nutzungsabhängig vergütet würden. Auch wenn diese Option nur von einer begrenzten Anzahl an Studierenden genutzt würde, so könnten hierdurch interessante Initialzündungen entstehen bzw. bestimmte Prozesse endlich transparent werden.

Auch in einer Berechnung der laufenden Ausgaben (Grundmittel) je Studierenden wirken sich längere Studienzeiten unmittelbar aus. So ergeben sich erhebliche Unterschiede in den Pro-Kopf-Ausgaben pro Jahr oder Semester, je nachdem, ob von den Studierenden in der Regelstudienzeit oder von allen Studierenden ausgegangen wird. Letztere sind rund ein Drittel niedriger (Dohmen/Timmermann/Ullrich 1997). Geht man aber davon aus, dass alle Absolventen im Durchschnitt ungefähr die gleiche (Kosten-)/Summe an Veranstaltungen besuchen, dann wären die Ausgaben pro Kopf der Studierenden in der Regelstudienzeit deutlich höher als in der Regelstudienzeit.

gen nachfragen, und dies lediglich über eine unterschiedlich lange Studiendauer verteilen, dann sind die Hochschulkosten pro Absolvent gleich hoch.

Würde man sich demnach auf semesterbezogene Gutscheine verständigen wollen, dann würde dies bedeuten, dass zunächst festzulegen wäre, ob die Ausgaben (Kosten) pro Studierendem insgesamt oder pro Studierendem in der Regelstudienzeit zu Grunde gelegt werden sollen. Beim ersten Ansatz kämen die Hochschulen erst dann zu den erforderlichen Einnahmen, wenn die Studierenden mindestens die Durchschnittszeit an der Hochschule verbleiben und Semester für Semester ihren Gutschein abgeben. Umgekehrt würden die Hochschulen beim Regelstudienzeitansatz zwar auch mit Regelstudienzeitstudierenden ihre Kosten abdecken können, gleichwohl würde ihnen jeder Studierende der länger eingeschrieben bleibt, zusätzliche Einnahmen bringen. D.h. die Hochschulen hätten einen erheblichen Anreiz, die Studierenden zu einer längeren Studienzeit anzuregen.

Für die öffentliche Hand wäre dieses Modell im übrigen wesentlich teurer als das heutige System. Es ist daher anzunehmen, dass der Gesetzgeber bei einem Semestergutschein von den durchschnittlichen Ausgaben pro Studierenden insgesamt ausgehen wird. Ein erheblicher Nachteil dieses Modells ist jedoch darin zu sehen, dass die Hochschulen ihre Kosten nicht decken können, wenn sie die Studienzeit verkürzen. Vielmehr besteht ein erheblicher Anreiz, die Studienzeit – möglichst ohne eigene zusätzliche Belastung³¹ – zu verlängern, z.B. in dem der Angebotsturnus von Veranstaltungen verlängert oder die Teilnehmerzahl einzelner Veranstaltungen stark begrenzt wird.

Wird der Studiengutschein ohne Einschränkungen vergeben, dann haben die Studierenden kein Interesse an einer sparsamen Verwendung. D.h., es ergeben sich keine kostensparenden Wirkungen. Der Gutschein verteilt dann lediglich die vorhandenen Ressourcen auf die einzelnen Hochschulen. Ein Verbesserungseffekt ergibt sich dann nur insofern, als unter der Annahme einer qualitätsorientierten Nachfrage die Hochschulen, die bessere Leistungen als andere anbieten, mehr Studierende attrahieren können.

Den bei einer semesterorientierten Gutscheinausgestaltung innewohnenden Anreiz, zur anbieterseitigen Studienzeitverlängerung, kann man bei einer veranstaltungsbezogenen Ausgestaltung umgehen. Die Hochschulen würden hierbei nur dann und in dem Umfang Gutscheine von den Studierenden erhalten, in dem diese auch Veranstaltungen nachfragen. Somit werden die Hochschulen pro Semester für ihre tatsächlich in Anspruch genommenen Leistungen „vergütet“. Im Vergleich zum bestehenden System ergäbe sich eine deutlich nachvollziehbarere Übersicht, wann und in welchem Umfang Studierende

³¹ Dies dürfte z.B. die Erhöhung der Durchfallquoten als Verlängerungsmedium ausscheiden lassen.

Leistungen der Hochschule nachfragen. Alle Beteiligten, insbesondere Hochschulen und Ministerien, würden damit erheblich bessere Informationen zum tatsächlichen Studierverhalten bekommen. Dies würde auch die tatsächlichen Semesterkapazitäten der einzelnen Hochschulen aufdecken und somit positive wie negative Struktureffekte anzeigen können. Hochschulen, die im Durchschnitt mehr Teilzeitstudierende als andere Hochschulen haben, können ihre Aufnahmekapazität – bezogen auf die Gesamtzahl der Studierenden bzw. Studienanfänger – erhöhen oder ihr Lehrpersonal verringern, während Hochschulen mit überdurchschnittlich vielen Vollzeitstudierenden entweder ihre Angebotskapazität verringern oder ihr Personal ausbauen könnten. Strukturunterschiede würden so allokatonsneutral, aber — verglichen mit dem derzeitigen System — effizienzsteigernd aufgedeckt und könnten kompensiert werden.

Haben die Studierenden zu einem bestimmten Zeitpunkt ein Interesse an bestimmten Veranstaltungen, dann können sie die Hochschule zu einem entsprechenden Angebot – anders als im semesterbezogenen System – animieren. Im anderen Fall besteht der Anreiz nicht, da die Hochschule durch ein zusätzliches Angebot keine zusätzlichen Einnahmen erzielen könnte, sondern nur höhere Kosten hätte.

Weitere Vorteile ergeben sich für Veranstaltungsvoucher, wenn Leistungen verschiedener Fachbereiche (oder Hochschulen) nachgefragt werden. Innerhalb der gleichen Hochschule müssten bei Semestergutscheinen für den Besuch unterschiedlicher Fachbereiche Verrechnungssysteme eingeführt werden, die bei Veranstaltungsvouchern nicht erforderlich sind. Dadurch ergibt sich zugleich ein Vorteil der Veranstaltungsvoucher im Hinblick auf die Verwaltungseffizienz.

Ein Besuch unterschiedlicher Hochschulen dürfte zwar generell ein Ausnahmefall sein, sieht man vom gleichzeitigen Besuch einer Spezialhochschule wie der Sporthochschule Köln und einer anderen Hochschule ab. Dennoch könnte der Veranstaltungsvoucher Studierende zum ‚cream skimming‘, also dem Rosinenpicken anreizen. In diesem Fall würden sehr mobile Studierende ihre Veranstaltungen so nachfragen, dass sie an jeder Hochschule die besten Veranstaltungen auswählen und auf den Besuch ‚schlechterer‘ Veranstaltungen verzichten. Dies wäre qualitätsorientiertes Studienwahlverhalten in seiner reinsten Form. Mit Semestervouchern wäre dies – wenn überhaupt – nur sehr eingeschränkt möglich.

Einen Nachteil haben veranstaltungsorientierte Bildungsgutscheine allerdings durch den höheren Verwaltungsaufwand, da für einen Studierenden in jedem Semester die Gutscheine für mehrere Veranstaltungen eingelöst werden müssen. Beim Semestervoucher fällt pro Studierenden und Semester nur eine Einlösung an.

Trotz dieses Nachteils dürften Veranstaltungsvoucher insgesamt einen allokativen Vorteil gegenüber Semestervouchern haben, da sie eine sach- und zeitgerechte Finanzierung der einzelnen Hochschulen ermöglichen.

Konsequenzen für den Nennwert bei einem veranstaltungsbasierten Kontenmodell

Ausgehend von der Festlegung der KMK, dass jedes Vollzeit-Studium zukünftig jeweils 30 Credits pro Semester einlösen bzw. erwerben müssen und die Studierenden insgesamt 360 Credits für ein Bachelor- und Masterstudium erhalten sollten,³² ergäben sich – bezogen auf die Anzahl der Studierenden in der Regelstudienzeit³³ unter Berücksichtigung einer ungefähr hälftigen Finanzierung der Hochschulen über StudienCredits³⁴ – die in Tabelle 5 dargestellten (durchschnittlichen) Credit-Werte für die einzelnen Fächergruppen. An den Universitäten würden sie also zwischen knapp € 39 für Rechtswissenschaften und € 530 für Humanmedizin schwanken, sofern die Ausgaben für die zentralen Einheiten unberücksichtigt blieben. Andernfalls wären es zwischen € 70 und € 585. An den Fachhochschulen wäre es zwischen € 18 und € 40 bzw. € 57 und € 80.

Um zusätzlich einen ersten Eindruck zu vermitteln, in welcher Größenordnung sich die Einnahmen für bestimmte Veranstaltungsarten bewegen würden, sollen einige Beispiele präsentiert werden. So würde etwa ein VWL-Seminar an einer Universität bei 4 Credits und 25 Studierenden insgesamt zu Einnahmen von € 2.900 pro Semester, ohne Berücksichtigung zentraler Kosten führen. Eine Vorlesung (1 Credit) mit 75 Teilnehmern wäre mit Einnahmen von € 2.175 verbunden. Eine Vorlesung in den Ingenieurwissenschaften (1 Credit) mit 75 Teilnehmern an einer FH würde zu Einnahmen von € 3.075 führen, ein Seminar (4 Credits) bei 25 Teilnehmern zu € 4.100. Unter Berücksichtigung der Umlage

³² Bei der Ermittlung des Creditwertes wurden die heutigen Ausgaben je Studierenden auf 300 Credits verteilt, d.h. die Hochschulen würden mehr Geld als heute erhalten, wenn ein Studierender alle 360 Credits an einer Hochschule einlösen würde.

³³ Dieser Überlegung liegt die grundsätzliche Annahme zugrunde, dass die Studierenden, die länger studieren in aller Regel nicht mehr Veranstaltungen nachfragen, sondern ihre Nachfrage über einen längeren Zeitraum verteilen. Die über die unmittelbare Studien- und Prüfungsordnung hinausgehende Nachfrage nach Veranstaltungen wird durch die zugrunde gelegten 360 Credits berücksichtigt. Damit sollten Wiederholungen und/oder zusätzliche Kurseinheiten ausreichend berücksichtigt sein.

³⁴ Dies bedeutet, dass nicht die gesamten Lehrausgaben über StudienCredits finanziert werden, sondern an den Hochschulen etwa 75 % und an den Fachhochschulen etwa 50 %. Diese Überlegung resultiert aus Diskussionen mit dem Auftraggeber, der bei einer vollständigen Finanzierung der Lehrbudgets über die StudienCredits die Gefahr einer zu großen Planungsunsicherheit sah. Es sei auch darauf hingewiesen, dass die Beträge hier allenfalls indikativ sind, da die zugrunde liegende Annahme, dass alle Studierenden in der Regelstudienzeit Vollzeit studieren, höchstwahrscheinlich unrealistisch ist. Es besteht somit Grund zu der Annahme, dass die tatsächlichen Creditwerte letztlich höher wären als hier indiziert.

für die zentralen Einrichtungen wären die korrespondierenden Beträge € entsprechend höher.

(Hypothetische) Grundmittel je Credit (Basis: Grundmittel je Studierenden für die Lehre an Hochschulen in Baden-Württemberg 2000)	Universitäten		Fachhochschulen	
	nur fachbezogene Grundmittel	incl. Umlage der Zentralen Einrichtungen	nur fachbezogene Grundmittel	incl. Umlage der Zentralen Einrichtungen
Sprach- und Kulturwissenschaften	57	102	37	76
Sport	80	125		
Rechts-, Wirtschafts- und Sozialwissenschaften	29	69	18	57
Mathematik, Naturwissenschaften	120	157	32	70
Humanmedizin	530	584		
Agrar-, Forst- und Ernährungswissenschaften	159	197	39	78
Ingenieurwissenschaften	117	153	41	79
Kunst, Kunstwissenschaften	70	115	40	79

Anmerkung: Es wurde davon ausgegangen, dass an Universitäten 75 % und an Fachhochschulen 50 % der ermittelten Lehrausgaben durch die Credits finanziert werden; dies entspricht einem ungefähren Finanzierungsanteil von 50 % des gesamten Budgets

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

Tabelle 5: (Hypothetische) Grundmittel je Credit nach Fächergruppen und Hochschulart bei 360 Credits je Studierenden (Basis: Grundmittel je Studierenden für die Lehre 2000)

Geht man davon aus, dass der Vor- und Nachbereitungs- sowie Betreuungsaufwand von Seminaren und Übungen höher ist, dann würden sich durch eine solche Ausgestaltung höchstwahrscheinlich Lenkungseffekten zugunsten von Vorlesungen, da sie mit einer größeren Teilnehmerzahl verbunden sind. Eine solche Lenkungswirkung kann auf drei Wegen verhindert werden. Zunächst wäre es möglich, die maximale Teilnehmerzahl für bestimmte Veranstaltungsarten zu begrenzen. Dies wäre prinzipiell mit abnehmender Qualität etc. begründbar, wäre aber vom konkreten Nachweis bzw. Evaluation abhängig, sofern man auf 'willkürliche' Festlegungen verzichten will. Eine zweite Möglichkeit wäre auf das Nachfrageverhalten zu setzen, d.h. darauf zu vertrauen, dass die Studierenden ein ordentliches "Preis-Leistungsverhältnis" einfordern und somit Veranstaltungen mit zu großen Teilnehmerzahlen boykottieren und zusätzliche Angebote einfordern. Dies könnte auch ein Ergebnis Rahmen eines Qualitätswettbewerbs zwischen Hochschulen sein. Allerdings erscheint ein solches Ergebnis zweifelhaft. Drittens könnte man davon ausgehen, dass die Veranstaltungsart während eines Bachelorstudiums und tendenziell größere Teilnehmerzahlen zulässt als ein Masterstudium, d.h. konkret dass der Anteil an Vorlesungen größer sein dürfte. Ist die Vermutung zutreffend, dann könnte dies eine Nennwert-Differenzierung zwischen beiden Studiensegmenten begründen. Letzteres scheint die praktikabelste Lösung erscheint und sollte umgesetzt werden, wenn Lenkungswirkungen zu erwarten sind, was der weiteren Diskussion überlassen werden muss. Da die vorliegende Arbeit lediglich die grundlegenden Elemente eines StudienCredit-Modells diskutieren und spezifizieren soll, wird hierauf in der vorliegenden Arbeit allerdings verzichtet.

Zudem könnte eine Kompensation auch aus der Einführung von Studiengebühren für das Masterstudium resultieren. Siehe hierzu Kapitel 3.5.

Mit der Bevorzugung eines Veranstaltungsgutscheines gegenüber einem Semestergutschein ist jedoch noch nicht geklärt, auf wen der Gutschein auf Anbieterseite ausgestellt werden soll.

3.4.3 Wer bekommt den Bildungsgutschein? Hochschule, Fachbereich³⁵ oder Lehrstuhl

Wenn es konkret darum geht, welche Wirkungen die Bildungsgutscheine auf der Bildungsanbieterseite entfalten sollen, dann ist zunächst die Frage zu stellen, welche Leistungen die Studierenden nachfragen oder in Anspruch nehmen.

Die Bildungsgutscheine dienen dazu, die Studienkosten für ein bestimmtes Studienfach abzudecken und den Studierenden somit die Durchführung eines Studiums zu ermöglichen. Es ist daher zunächst zu klären, welche Elemente zum Studium gehören und somit Bestandteil des Nennwertes sein könnten bzw. sollten.

Gegenstand eines Studiums ist die Hinarbeit auf einen bestimmten Studienabschluss. Dieser Weg ist durch eine Studien- und Prüfungsordnung festgelegt. Somit kommen die zu besuchenden bzw. nachzufragenden Veranstaltungen mit den dazu gehörigen Prüfungen als erste unmittelbare Nachfragekomponente in Betracht.

Ein weiteres Nachfrageobjekt ergibt sich unmittelbar aus den Veranstaltungen bzw. Prüfungen. Einerseits werden eine ganze Reihe von Veranstaltungen mit Prüfungen abgeschlossen, andererseits ist für die Vor- und Nachbereitung der einzelnen Sitzungen die Hinzuziehung von Lehrtexten und Büchern von unmittelbarer Bedeutung. D.h. die Studierenden greifen auf die Bücher- und Zeitschriftenbestände der Lehrstühle, Fachbereiche, Fakultäten und der zentralen Universitätsbibliothek zu, die zu diesem Zweck auch finanziert werden müssen.

Zur Anfertigung von Arbeiten ist ferner eine wissenschaftliche Hilfestellung von Seiten der Lehrstühle erforderlich, sei es hinsichtlich des Themas, des Aufbaus der Arbeit oder zu methodischen Fragen etc. Die dritte Angebotsleistung ist somit die veranstaltungs- und studienbezogene Beratung. Da diese meist durch die wissenschaftlichen Mitarbeiter der jeweiligen Lehrstühle erfolgt, werden entweder deren persönliche oder im übertragenen

³⁵ Der Terminus "Fachbereich" wird hier stellvertretend für die Einheit benutzt, die den Studiengang organisiert.

Sinne – wenn man jeden einzelnen Lehrstuhl als Einheit versteht – die Leistungen des Lehrstuhls in Anspruch genommen.

Die vierte Dienstleistung, die für Studierende und deren Studium relevant ist, ist die Beratung hinsichtlich Studienaufbau, Studienorganisation, zu erbringender Leistungen, Prüfungswesen etc. Die angesprochenen Beratungs- und Unterstützungsleistungen werden in unterschiedlicher Form angeboten und in Anspruch genommen. Es gibt organisierte Studienberatungen auf zentraler, auf Fachbereichs- und/oder Fakultätsebene. Darüber hinaus werden teilweise auch entsprechende Beratungsleistungen von Professoren und wissenschaftlichen Mitarbeitern genutzt und – großenteils auch institutionell getrennt – Leistungen der psychologischen und gesundheitlichen Beratungsdienste der Studentenwerke und anderer Organisationen. Da anzunehmen ist, dass der Bildungsgutschein vor allem auf die Inanspruchnahme der hochschulischen Leistungen ausgerichtet sein soll, bleiben diese von dritter Seite bereitgestellten und von Studierenden nachgefragten Leistungen unberücksichtigt.³⁶

Diese Leistungen der Hochschulen, die von den Studierenden nachgefragt werden (können), haben einen unterschiedlichen Zentralisierungsgrad: Die Veranstaltungen sowie die zugehörige Beratung können zu einzelnen Lehrstühlen gezählt werden, die Bibliotheken sind ebenso wie die Studien- und sonstigen Beratungen sowohl dezentralen als auch zentralen Einheiten zugeordnet. Dies gilt im Wesentlichen auch für die Studiensekretariate und die zentrale Verwaltung.

Zu berücksichtigen ist in diesem Zusammenhang auch, dass nicht alle Leistungen ausschließlich der Lehre zuzuordnen bzw. zuzurechnen sind. Sowohl Bibliotheken als auch Teile der zentralen und dezentralen Verwaltung dienen neben der Unterstützung der Lehre auch der Forschung, dieses dürfte insbesondere für die Lehrstuhl- oder Fachbereichsbibliotheken sowie die Verwaltungen gelten. Auch dieses gilt es bei der Gestaltung der Bildungsgutscheine zu berücksichtigen. Entsprechend haben die verschiedenen Ausgestaltungsvarianten ihre Vor- und Nachteile, die nun genauer diskutiert werden sollen. Dabei geht der folgende Abschnitt von der dezentralen zur zentraleren Ebene vor.

³⁶ Geht man davon aus, dass auch die Bereitstellung von entsprechenden Beratungsdienstleistungen Teil eines Qualitätswettbewerbs zwischen unterschiedlichen Hochschuleinrichtungen ist und Eingang in die Neugestaltung der Hochschulfinanzierung finden sollen, dann könnte eine Einbeziehung der von Dritten erbrachten Dienstleistungen in den Bildungsgutschein z.B. über Verrechnungen zwischen den Hochschulen und den jeweiligen Institutionen erfolgen.

3.4.3.1 Veranstaltungen als Nachfrageobjekt

Eine optimale Allokation im Hinblick auf die Lehre, und damit aus Sicht der Nachfrager, lässt sich durch eine veranstaltungsbezogene Ausgestaltung erreichen,³⁷ d.h. die Bildungsgutscheine fließen dem jeweiligen Dozenten zu. Suchen sich die Studierenden die Veranstaltungen, die sie besuchen wollen, nach deren Qualität aus, dann bekommen diejenigen Lehrenden, die die besten Veranstaltungen abhalten, die meisten Gutscheine. Ein veranstaltungsbezogener Voucher wäre damit gleichzeitig ein Instrument zur Bewertung der Qualität der Lehre, natürlich ausschließlich bewertet aus Sicht der Studierenden. Auch wenn die Qualitätsbewertung aus Sicht der Studierenden aus anderer Perspektive nicht die einzig entscheidende sein mag (oder gern als solche gesehen wird), so stellt sie dennoch ein Kriterium für die Auswahl der jeweiligen Veranstaltung dar und beeinflusst auch das Studierverhalten bzw. die Studienleistung nicht unerheblich. Es erscheint daher angebracht, die Veranstaltung als einen Parameter der konkreten Ausgestaltung von Bildungsgutscheinen anzusehen und sie entsprechend zu konstruieren.

Wenn die Anzahl der die Veranstaltungen eines Lehrenden besuchenden Studierenden einen Einfluss auf das Gehalt (oder auf die Reputation) dieses Lehrenden hat, dann dürfte die Ausrichtung der Bildungsgutscheine auf Veranstaltungen oder Lehrstühle auch zu einem verstärkten hochschulinternen Wettbewerb um Studierende führen. An dieser Stelle kommt gerne das Argument, dass (viele) Studierende die Qualität einer Veranstaltung nicht hinreichend beurteilen könnten.

Es entsteht schnell der Eindruck, dass dieses Argument häufig ein Schutzargument von denjenigen ist, die Angst vor mehr Wettbewerb haben. Das derzeitige System ist auch eine Schutzzone für schlechte Lehre. Es bietet keine oder nur wenige (externe) Anreize für gute Lehre. Es enthält – im Gegenteil – starke Anregungen für schlechte Lehre,³⁸ und

³⁷ Vgl. Layard/Jackman 1973.

³⁸ Wer gute Lehre, im Interesse der Studierenden, anbietet, hat eine höhere (quantitative und u.U. auch qualitative) Nachfrage nach seinen Veranstaltungen (dies ist eine zwangsläufige Konsequenz bei unterschiedlicher Qualität!). Die höhere Nachfrage führt jedoch in aller Regel auch zu entsprechender Mehrarbeit, sei es durch zu betreuende Seminararbeiten und/oder zu korrigierenden Klausuren oder sonstigen Prüfungen. Die Folge ist, dass für andere Aufgaben, insbesondere für mit Nebeneinkünften verbundene Forschung und Gutachtertätigkeit, weniger Zeit bleibt. Welche Anpassungsstrategie gewählt wird, hängt von der individuellen Präferenz (ökonomisch: Nutzenfunktion) des Lehrenden ab: Einkommens- und/oder Reputationsmaximierer werden sich vor großer Nachfrage schützen, sei es durch Begrenzung der befriedigten Nachfrage (Zulassungsgrenze) oder schlechte Qualität. Nur diejenigen Lehrenden, die einen hinreichenden eigenen Nutzen aus guter Lehre und Ansehen bei den Studierenden ziehen, werden ein gutes Lehrniveau aufrecht erhalten. Das bedeutet, die **individuelle Motivation der Anbieter ist entscheidend für die Qualität der Lehre**; die Studierenden können sich nur anpassen, nicht aber tatsächlich Einfluss nehmen.

gute Lehre ist letztlich abhängig von der individuellen Lehrpräferenz des jeweiligen Lehrenden.

Barr (1998) bringt die Diskussion über die Urteilungsfähigkeit der Studierenden auf den Punkt: Sie haben alle Rechte, können Verträge jeglicher Art schließen, Kredite aufnehmen, heiraten, Kinder bekommen und erziehen, dürfen entscheiden, ob sie in den Krieg ziehen (und dabei u.U. ihr Leben riskieren), aber die Fähigkeit zu beurteilen, ob jemand (in ihren Augen) gut oder schlecht lehrt, wird ihnen abgesprochen. In der Tat ist dies ein merkwürdiger Bias.³⁹

Veranstaltungsbezogene Vouchers haben auch den Vorteil, dass sie im Gegensatz zu anderen Formen (semester-, studiengang- oder hochschulorientierte Bildungsgutscheine) ein Studium an verschiedenen Hochschulen ermöglichen.⁴⁰ Auch wenn diese Möglichkeit wegen zu großer Entfernungen nicht an allen Hochschulen gegeben ist, können sich hierdurch im Einzelfall erhebliche Vorteile ergeben. Dies gilt etwa, wenn mehrere Hochschulen in einer Stadt sind oder in naheliegenden Orten, z.B. Heidelberg und Mannheim.

Für die Kosten der zentraleren Leistungen bieten sich zwei Verfahren an: sie können kostenmäßig auf die Lehrstühle umgelegt werden und erhöhen somit c.p. den Preis einer Lehrveranstaltung oder sie werden gesondert aus den Landes- bzw. Hochschulhaushalten getragen.

Auf der anderen Seite hat dieses Modell der veranstaltungs- oder lehrstuhlorientierten Bildungsgutscheine auch seine Nachteile bzw. Gefahren. Es dürfte für den einzelnen Lehrstuhl nahe liegen, seine jeweiligen Interessen und Themenbereiche zu monopolisieren und zum Bestandteil der Studien- und Prüfungsordnungen zu machen. Soweit Vorleistungen für Veranstaltungen und Prüfungen erbracht werden müssen, würden bei anderen Lehrstühlen erbrachte Leistungen unter Umständen nicht anerkannt etc. Ohne an dieser Stelle zu weit gehen zu wollen, sollte dennoch festgehalten werden, dass veranstaltungs- oder lehrstuhlbezogene Gutscheine mit der Gefahr verbunden sind, dass Individual- und Partikularinteressen ein zu hohes Gewicht erhalten.

³⁹ Aber selbst, wenn Studierende nicht (oder nur eingeschränkt) in der Lage wären, die Qualität von Lehrveranstaltungen zu beurteilen, so bietet auch das bestehende System keinerlei Möglichkeiten, sie mit guter Lehre „zwangsweise zu beglücken“. Es gibt auch für die Studierenden genügend Ausweichstrategien! Andere Lehrende, Hochschulen oder schlicht ‚Voting by feet‘. Noch weniger gibt es jedoch Sanktionsmöglichkeiten bei schlechter Lehre; die einzige Möglichkeit besteht im Fernbleiben von schlechten Veranstaltungen und ggf. Kompensation durch Heimarbeit.

⁴⁰ Semester- oder studiengangbezogene Vouchers ermöglichen dieses nicht, da ihr Gesamtwert für die Finanzierung eines Studiums gedacht ist und dieser Wert durch die parallele Einschreibung an mehreren Hochschulen überschritten werden dürfte.

Ein weiteres, in diese Richtung gehendes Manko können veranstaltungsbezogene Gutscheine insoweit erhalten, als ein Studium insgesamt nur durch die Nachfrage nach Leistungen verschiedener Lehrstühle sinnvoll durchgeführt werden kann und zumindest teilweise intra-hochschulische Monopole vorliegen. Diese Monopole sind weitgehend geeignet,⁴¹ einen regelrechten innerhochschulischen Wettbewerb zu verhindern. Ferner könnten individualisierte Gutscheine dazu führen, dass für die Besetzung anderer Lehrstühle tendenziell lehrschwächere Professoren vorgeschlagen werden, um die eigene Vormachtstellung zu stärken.

Der Erstellungsprozess der Gesamtleistung Lehre und Studium dürfte somit insgesamt suboptimal verlaufen, so dass von diesem Ansatz Abstand genommen werden sollte, ohne ihn jedoch ganz aufzugeben. Wir werden hierauf noch zurückkommen.

3.4.3.2 Fachbereiche/Fakultäten als zentrale Nachfrageeinheit

Im vorangegangenen Abschnitt war gezeigt worden, dass auf den einzelnen Lehrstuhl bezogene Bildungsgutscheine zwar den Qualitätswettbewerb zwischen einzelnen Lehrstühlen forcieren können, andererseits aber einige weniger erwünschte Nebenwirkungen entfalten können.

Um den „Mannschaftscharakter“ der Studienorganisation und die gemeinsame Verantwortung für ein qualitativ hochwertiges Studium zu verstärken und zugleich externe Effekte durch gemeinsame Leistungen (Studienberatung, Prüfungswesen, Fachbereichs-/Fakultätsverwaltung) zu internalisieren, wäre eine fachbereichs- oder fakultätsorientierte Ausgestaltung der Gutscheine vorteilhafter. In diesem Fall würden alle Lehrstühle von einem qualitativ hochwertigen Studienangebot profitieren, so dass sie auch ein gemeinsames Interesse an guter Lehre, guter Beratung, abgestimmten Studienplänen und Studienangeboten usw. hätten. In diesem Kontext könnte auch damit gerechnet werden, dass Professoren, die sich weniger um die Lehre kümmern, an ihre Lehraufgaben erinnert und zur Pflichterfüllung angehalten würden. Gleichzeitig dürften aber auch Ausfälle, auf Grund von Krankheit, außerordentlichen Forschungsverpflichtungen, Auslandsaufenthalten etc. besser aufgefangen werden, da die anderen Professoren ein Eigeninteresse an einem funktionierenden Lehrbetrieb hätten.

Innerhalb des Fachbereichs oder der Fakultät wäre dann auch zu verhandeln, wie eine zu- oder abnehmende Studiennachfrage aufgefangen bzw. mit welchen Strategien dieser

⁴¹ Im Rahmen einer Vision könnte man sich ein Aufbrechen dieser monopolistischen Strukturen vorstellen, wenn die Gutscheine auch bei akkreditierten Einzelanbietern eingelöst werden könnten.

Entwicklung entgegengewirkt werden soll.⁴² Hierunter könnten dann auch die Konditionen fallen, mit denen bei starker Nachfrage zusätzliche (externe) Lehrkräfte akquiriert werden können oder wie die höhere Zahl an erforderlichen Lehrveranstaltungen verteilt und honoriert werden kann.

Timmermann erwartet, dass die allokativen Wirkungen nachhaltiger sind, wenn sie den einzelnen Einrichtungen überlassen werden, anstatt sie der gesamten Hochschule zukommen zu lassen.⁴³

Eine erste zusammenfassende Bewertung lässt daher erhebliche Vorteile durch eine fachbereichs- oder fakultätsbezogene Ausgestaltung von Bildungsgutscheinen zum Nutzen der Studierenden erwarten.⁴⁴ Die gemeinsame Verantwortung für das „Produkt“ Studium dürfte gestärkt werden und die Identifikation der Lehrenden mit ihrer Institution besser werden.

3.4.3.3 Die Hochschule als Gesamtanbieter

Einige Verantwortlichkeiten sind in den meisten Hochschulen zentral, d.h. auf gesamthochschulischer Ebene geregelt. So z.B. die Studentensekretariate, einige übergeordnete Beratungsleistungen und eine zentrale Bibliothek.

Soweit diese Einrichtungen wirklich effizienter auf zentraler Ebene angebunden sind, kommen inner-hochschulische Verrechnungsformen etc. in Betracht. Eine Effizienzsteigerung durch hochschulbezogene Gutscheine ist nicht zu erwarten. Vielmehr ist zu vermuten, dass einige Leistungen effizienter auf der dezentralen Fachbereichs-/Fakultätsebene bereitgestellt werden können (Studentensekretariate, Bibliotheken).

Ein wesentliches Argument für zentralere Gutscheine könnte in der studentischen Nachfrage nach fachbereichs- oder fakultätsübergreifenden Studienangeboten und Leistungen, meist Veranstaltungen bestehen. Würden die Gutscheine nur bei einem Fachbereich oder einer Fakultät abgegeben, dann müssten Verrechnungsstrukturen geschaffen werden, die einen finanziellen Ausgleich für die entsprechenden Mehr-Belastungen ermöglichen. Dies scheint aber einfacher und effizienter möglich zu sein, wenn dies nur für diejenigen Studierenden erfolgt, die wirklich Leistungen anderer Fachbereiche/Fakultäten

⁴² Welche Maßnahmen ergriffen werden (können), hängt auch von der Ursache der veränderten Studien-
nachfrage ab. Demographische Gründe sollten zu anderen Maßnahmen führen als qualitätsbedingte.

⁴³ Vgl. Timmermann, 1985, S. 189.

⁴⁴ Eine entsprechende Orientierung von Bildungsgutscheinen befürworten – allerdings ohne weitergehende
Begründung – auch Neumann (1999) und Richter (1999).

in Anspruch nehmen. Andernfalls müssen nämlich für alle Studierenden – also auch für diejenigen, die nur an einem Fachbereich studieren – entsprechende Verrechnungssysteme geschaffen werden. Dies würde zu einem erheblichen Verwaltungsmehraufwand führen.

Wird eine zentrale Verrechnungsstelle geschaffen, dürfte – bei freier Preisgestaltung – die Wahrscheinlichkeit von Quersubventionen zunehmen. Quersubventionen können einmal der Aufrechterhaltung kleiner, gefährdeter Fachbereiche dienen, was angezeigt sein kann,⁴⁵ und andererseits der Heruntersubventionierung von teuren Fächern zur Verbesserung der Marktposition. Dies wäre eine unzulässige und ineffiziente Wettbewerbsverzerrung, da u.U. Einrichtungen, welche die Möglichkeit zu Quersubventionierung nicht haben, ihre Kapazitäten aus Preisgründen und nicht auf Grund einer unzureichenden Qualität verringern oder – im Extremfall – ganz schließen müssten.⁴⁶

Im Ergebnis sind von einer hochschulbezogenen Ausgestaltung der Bildungsgutscheine keine weiteren Vorteile (Effizienzsteigerungen) zu erwarten. Verrechnungssysteme oder gezielte Ausgestaltungsformen der Bildungsgutscheine können die gleichzeitige Nutzung von mehreren Fachbereichen, sei es wegen einer gewählten Studienfachkombination oder wegen des gezielten Besuchs einzelner Veranstaltungen, gewährleisten. Hinsichtlich des Ausgleichs zentral erstellter Leistungen könnten die Bildungsgutscheine z.B. einen pauschalen Overhead-Kostenbetrag enthalten, der automatisch an die Zentralverwaltung abgeführt wird.⁴⁷

3.4.3.4 Zusammenfassung

Die Bildungsgutscheine sollten grundsätzlich dem Fachbereichs- oder Fakultätshaushalt zufließen. Dies würde dem Charakter eines Studiums als Leistung des gesamten Fachbereichs, aber auch den konkreten Organisationsstrukturen eines Studienangebotes am ehesten entsprechen. Die für das Studium erforderlichen Veranstaltungen und Prüfungen

⁴⁵ Die Aufrechterhaltung von so genannten „Orchideenfächern“ erscheint dann angezeigt, wenn es der grundsätzlichen Aufrechterhaltung eines Faches überhaupt dient, und es ansonsten aus dem (landes- oder bundesweiten) Hochschulangebot herausfallen würde. Nicht angezeigt ist die Aufrechterhaltung von an einer konkreten Hochschule kaum nachgefragten Fachrichtung, wenn es dafür an anderen Hochschulen ein hinreichendes Angebot gibt.

⁴⁶ Im bestehenden System ist dies in der genannten Form – preisbedingt unzureichende Nachfrage – nicht möglich. Inwieweit dies in einem Bildungsgutscheinsystem der Fall ist, hängt von den Rahmenbedingungen ab, die noch genauer diskutiert bzw. definiert werden müssen.

⁴⁷ Auch wird die zentrale Verwaltung nicht überflüssig, da einige Leistungen effizient nur auf dieser Ebene bereitgestellt werden können. Auch ist eine überfakultative Koordination des Studienangebotes nur auf der Gesamthochschulebene möglich.

werden vom gesamten Fachbereich bereitgestellt bzw. abgenommen, und die Qualität des Lehrpersonals, der angebotenen Veranstaltungen sowie der sonstigen Dienstleistungen sind von gemeinsamen Interesse, so dass gleichzeitig auch eine interne Kontrolle der jeweils individuellen Leistungserbringung möglich und wahrscheinlich wird.

Leistungen, die durch andere Hochschulebenen und Fachbereiche erbracht werden, können über eine entsprechende Ausgestaltung der Bildungsgutscheine und/oder interne Verrechnungssysteme ausgeglichen werden, ohne dass dieses für alle Studierenden erforderlich wäre.

Diese Ausgestaltung dürfte auch am ehesten geeignet sein, dem heute bestehenden Anreiz zur Ausnutzung individueller Interessen entgegen zu wirken. Das Kollegium hat ein Eigeninteresse daran, Fehlverhalten zu korrigieren und Ausfälle zu kompensieren.

Um zugleich den Studierenden die Möglichkeit zu geben, ihren Studienplatz flexibel zu gestalten und ihren Präferenzen im Hinblick auf das Veranstaltungsangebot und dessen Qualität Ausdruck zu verleihen, sollten sie pro Veranstaltung eingelöst werden. Dies würde der Hochschule zugleich genauere Informationen über das Nachfrageverhalten der Studierenden geben und ihnen somit ermöglichen, ihre Kapazität genauer zu planen und die Veranstaltungsstruktur an die Nachfrage anzupassen.

3.4.4 Ausgestaltung und Einlösbarkeit der Bildungsgutscheine aus Nachfragersicht

Die folgenden Ausführungen hinsichtlich der technischen Ausgestaltung der Bildungsgutscheine sind unabhängig von ihrem konkret festgelegten Nennwert und können auf einheitliche wie differenzierte Voucher angewandt werden.

Die einfachste Ausgestaltung wäre die Einrichtung eines virtuellen Ausbildungskontos auf den Namen des/der Studierenden mit einer verfügbaren Anzahl von 216 Credits bei Beginn des Bachelorstudiums. Bei Beginn des Masterstudiums werden die 144 für dieses Studiums gedachten Credits additiv zu den bei Abschluss des Bachelorstudiums noch verbliebenen Credits zur Verfügung gestellt.

Bei Anmeldung zu einer Veranstaltung wird die Hälfte der für diese vorgesehenen Credits vom virtuellen Ausbildungskonto abgebucht und der Hochschule der damit korrespondierende Geldbetrag überwiesen. Bei erfolgreichem Abschluss dieser Veranstaltung wird die verbleibende Hälfte vom virtuellen Konto abgebucht und der Hochschule der Geldbetrag überwiesen. Soweit der Studierende die mit der Veranstaltung verbundenen

Credits erfolgreich erworben hat, werden diese auf der Habenseite seines Kontos verbucht.

Technisch bzw. administrativ dürfte das vorgeschlagene Verfahren relativ einfach zu bewerkstelligen sein. Siehe hierzu die exemplarische Darstellung in Tabelle 18.

Durch die Abbuchung der Credits bei der jeweiligen Anmeldung zur Veranstaltung beim jeweiligen Dozenten bzw. Lehrstuhl hat der Fachbereich zugleich die Möglichkeit, die Nachfrage nach bestimmten Veranstaltungen, Veranstaltungsformen, bestimmten Professoren etc. im Blick zu behalten und somit auch die individuelle Beanspruchung feststellen zu können. Diese Gestaltung würde auch – ohne größeren Aufwand – die Berücksichtigung zentraler Overhead-Kosten und deren Verrechnung mit dem Fachbereich bzw. der zentralen Verwaltung ermöglichen.

Auf diesem Wege könnten auch interfakultativ nachgefragte Lehrveranstaltungsleistungen unmittelbar verrechnet bzw. einnahmewirksam verbucht werden. Dies würde somit direkt auch die Lehrbelastung durch Studierende anderer Studiengänge administrativ vergleichsweise einfach berücksichtigen können.

Durch eine technisch vermutlich relativ einfache Verknüpfung zwischen Credit, Fachbereich und Nennwert dürfte auch die Abrechnung mit dem Land relativ einfach zu regeln sein.

Ferner sollten die Credits einmalig bei Aufnahme des Studiums an die Studierenden ausgegeben werden. Dieses gewährleistet für die Studierenden die größtmögliche Wahlfreiheit, wo und wann sie ihre Credits einlösen wollen. Sie haben somit auch die freie Entscheidung darüber, wie lange sie studieren und wie sie ihr Studium gestalten wollen, ob sie z.B. neben dem Studium arbeiten oder umgekehrt neben ihrer Berufstätigkeit studieren wollen. Jede andere Lösung würde die Souveränität der Studierenden unnötig einschränken und auch zu einem größeren Verwaltungsaufwand führen, da z.B. diejenigen, die in einem Jahr mehr Veranstaltungen belegen wollen, mehr Gutscheine 'anfordern' müssten, die dann mit den Gutscheinen der Folgejahre verrechnet werden müssten oder umgekehrt diejenigen, die in einem Jahr weniger Veranstaltungen besuchen, eine Gutschrift für die folgenden Jahre erhalten müssten.

Im Rahmen eines konkreten Gesetzgebungsverfahrens wären darüber hinaus noch verschiedene Fragen von praktischer Relevanz zu erörtern. Dieses betrifft erstens die Finanzierung nach einem Studienfachwechsel und zweitens die Vergabe von Credits bei weiteren Ausbildungen (Zweitstudien). Für den Masterstudiengang ist ja bereits die Erteilung von 144 zusätzlichen Credits vorgesehen.

Beides kann auf mehreren Wegen gelöst werden. Denkbar sind verschiedene Kriterien, die zur Finanzierung eines anderen bzw. weiteren Studienganges berechtigen könnten. Ähnlich wie beim BAföG könnten wichtige Gründe, die einen Wechsel⁴⁸ oder ein Zweitstudium⁴⁹ notwendig machen, dazu führen, dass die Kosten der neuen Ausbildung mit neuen bzw. zusätzlichen Gutscheinen übernommen werden. Ebenso wäre möglich, dass nur die Differenz zwischen altem und neuem Studium gedeckt wird oder die den Gesamtwert der Gutscheine übersteigenden Kosten durch die Studierenden aufzubringen sind. Auf diese Fragen wird hier jedoch nicht weiter eingegangen.

3.5 Die Einführung von Studiengebühren für das Masterstudium

Der Auftraggeber hat die Einführung von Studiengebühren für das weiterführende Masterstudium vorgesehen, wobei diese sozial verträglich ausgestaltet werden sollen. In diesem Abschnitt sollen die wesentlichen Ausgestaltungsparameter näher betrachtet und diskutiert werden.

Betrachtet man die bisherige Diskussion über Studiengebühren in Deutschland, dann werden vor allen Dingen die Umverteilungswirkungen des bestehenden Systems sowie die damit verbundenen Effekte auf Studienzeitverkürzung, Leistungsqualität und Finanzausstattung der Hochschulen als Gründe für deren Einführung angeführt. Da sich der Auftraggeber bereits grundsätzlich die Einführung einer finanziellen Eigenbeteiligung entschieden hat, brauchen die Gründe für die Entscheidung hier nicht weiter diskutiert zu werden. Gegenstand der folgenden Betrachtungen sollen daher lediglich die wesentlichen Ausgestaltungsparameter sein.

Mit Blick auf die geforderte Sozialverträglichkeit sind dabei allerdings die wesentlichen Faktoren zu identifizieren, die diese beeinflussen können.

Geht man vom wohl überwiegenden Verständnis aus, dann bedeutet Sozialverträglichkeit insbesondere, dass Studierende aus einkommensschwachen Familien nicht vom Studium abgehalten werden sollen. Dies wird im vorliegenden Gutachten dadurch berücksichtigt, dass bis zum Abschluss des Bachelorstudiums in der Regel keine Gebühren gezahlt werden müssen. Eine Gebührenzahlung während dieses Studiums wäre allenfalls

⁴⁸ Nach § 7 Abs. 3 BAföG wird Ausbildungsförderung für eine andere Ausbildung geleistet, wenn die erste Ausbildung aus wichtigem Grunde abgebrochen wurde.

⁴⁹ Nach dem BAföG wird ein Zweitstudium z.B. gefördert, wenn dieses zur Aufnahme des angestrebten Berufes rechtlich erforderlich ist (vgl. § 7 Abs. 2 Nr. 1 BAföG). Dieses trifft u.a. für Schulpsychologen zu, die zuerst Lehramt und danach Psychologie studieren müssen. Dieses Beispiel zeigt allerdings auch, dass – von rechtlichen Vorschriften abgesehen – ein Gutscheinsystem sehr schnell, bei vorhandener Nachfrage nach einem solchen Studium, zu einem entsprechenden Studienangebot führen dürfte.

dann möglich, wenn die vorgesehenen 216 Credits für das Bachelorstudium nicht ausreichen, z.B. aufgrund von einer Vielzahl von Wiederholungen oder zusätzlich nachgefragten Veranstaltungen.

Als Rahmenvorgabe für die Sozialverträglichkeit wurde von Seiten des Auftraggebers zudem die nachlaufende Refinanzierung vorgesehen, d.h. die Studierenden sollen mit der Zahlung nicht während des Studiums konfrontiert werden, sondern erst anschließend, wenn sie erwerbstätig sind. Grundsätzlich dürfte somit sichergestellt sein, dass von eventuellen Ausnahmefällen abgesehen, niemand vom Studium abgehalten werden wird.

Damit kann sich das vorliegende Gutachten darauf konzentrieren, die wesentlichen Eckdaten, wie Anteil am Einkommen und Einkommensgrundlage sowie die technischen Details zu diskutieren. Ein vergleichsweise einfaches Modell würde z.B. in Analogie zum BAföG oder zum australischen Gebührensystem (HECS – Higher Education Contribution Scheme) z.B. von 3-5 % des Brutto- bzw. 5-8 % des Nettoeinkommen oder von einem festgelegten Zahlungsbetrag wie etwa € 100 oder € 150 pro Monat ausgehen. Die Einziehung des Darlehens könnte wie beim BAföG durch das Bundesverwaltungsamt oder aber – administrativ einfacher – das Finanzamt erfolgen. Die (Rück-)Zahlungsdauer ergäbe sich dann durch den Gebührenumfang, was die eigentliche kritische Größe sein dürfte.

Soweit Studiengebühren diskutiert und eingefordert werden, wird meist von Beträgen zwischen € 500 und € 1.000 je Semester ausgegangen, i.d.R. unabhängig vom Studienumfang. Allenfalls wird eine Halbierung des Betrages bei Teilzeit-Studium in Betracht gezogen. Dies würde aber erfordern, dass definiert werden muss, was ein Teilzeit-Studium ist und ferner eine Festlegung erfordern, wer und welchen Voraussetzungen von der Gebühr zu befreien oder warum die Gebühr zu reduzieren wäre, z.B. wegen Schwangerschaft oder Kindererziehung, Krankheit, Behinderung, Erwerbstätigkeit etc.

Hinsichtlich des Credit-Modells war davon ausgegangen worden, dass die Credits veranstaltungsbezogen eingelöst werden und damit auch der Finanzfluss an die Hochschulen verbunden würde. Wer wenig studiert, z.B. wegen gleichzeitiger Erwerbstätigkeit oder Kindererziehung, kann mehr Semester ohne Gebühren studieren als jemand der in jedem Semester vergleichsweise viele Credits erwirbt und einlöst. Würde man mit einem solchen flexiblen System ein relativ starres Gebührenmodell verbinden, so würden alle administrativen und sonstigen Vorteile des Creditmodells verloren gehen und die Intention, die Anpassung an die Studienneigung des einzelnen konterkarrieren. D.h. ein solches Modell wird hier nicht weiter verfolgt. Statt dessen soll ein Ansatz verfolgt werden, der sich an das Creditmodell anpasst.

Dies lässt sich konsequenterweise dadurch erreichen, dass sich die Gebühren nicht am einem Semesterbetrag, sondern an den Credits orientieren und einen bestimmten Kostenanteil abdecken. Hierfür bieten sich zwei Ansätze an, sofern man nicht von einem losgelösten Ansatz in Anlehnung an eine Akademikersteuer ausgeht. Erstens kann sich der Betrag anteilig auf die Kosten des StudienCredits beziehen und z.B. 10 oder 20 % des Nennwertes ausmachen oder er entspricht einem fixen Betrag, z.B. € 15 bis € 25 je Credit. Bei einem Vollzeit-Studium von 30 Credits je Semester entspräche letzteres einem Betrag von € 450 bis € 750 je Semester und läge damit im Rahmen der bisher meistens genannten Beträge. Bezogen auf die viersemestrige Studienzeit für das Masterstudium ergäben sich Gesamtbeträge von € 1.800 bzw. € 3.000, sofern keine zusätzlichen Veranstaltungen nachgefragt würden. Geht man dagegen z.B. von insgesamt 130 eingelösten Credits aus, dann erhöhen sich die Gebühren auf € 1.950 bzw. € 3.250.

Würde der Eigenbeitrag anhand eines relativen Anteils an den Creditwerten festgelegt, so wäre nicht nur der Nennwert fächerspezifisch unterschiedlich, sondern er wäre zudem erheblich davon abhängig, ob die Kosten der zentralen Einheiten mit in den Creditwert einberechnet würden oder nicht und welcher Anteil der Lehrbudgets über die Credits finanziert würde. Allerdings könnte man dies letztlich auch durch divergierende Anteils- wert ausgleichen. Gehen wir in einem ersten Beispiel von 10 bzw. 20 % bezogen auf den Creditwert ohne zentrale Einheiten aus, dann würde dies bei 10 % einem Betrag von € 3 bis € 16 (bzw. € 53 in der Humanmedizin) je Credit an Universitäten und € 2 bis € 4 an Fachhochschulen entsprechen. Bei einem Vollzeit-Studium mit 30 Credits je Semester wären dies zwischen € 90 und € 480 (Medizin € 1.590) pro Semester an Universitäten und € 80 bis € 120 an Fachhochschulen. Tabelle 6 gibt einen Überblick über die Gesamthöhe der Gebühren eines zweijährigen Masterstudiums, wenn die anteiligen Kosten die Grundlage der Gebührenfestsetzung sind.

Anteilige Gebühren nach Fächergruppen	Universitäten				Fachhochschulen			
	ohne Umlage für Zentrale Einrichtungen		mit Umlage für Zentrale Einrichtungen		ohne Umlage für Zentrale Einrichtungen		mit Umlage für Zentrale Einrichtungen	
	10%	20%	10%	20%	10%	20%	10%	20%
Finanzierungsanteil je Credit								
Sprach- und Kulturwissenschaften	684	1.367	1.223	2.447	450	899	911	1.822
Sport	956	1.912	1.496	2.992				
Rechts-, Wirtschafts- und Sozialwissenschaften	348	697	833	1.666	218	436	679	1.359
Mathematik, Naturwissenschaften	1.436	2.872	1.880	3.761	379	757	840	1.680
Humanmedizin	6.366	12.731	7.013	14.026				
Agrar-, Forst- und Ernährungswissenschaften	1.912	3.823	2.365	4.731	473	946	935	1.869
Ingenieurwissenschaften	1.409	2.819	1.840	3.680	489	978	950	1.900
Kunst, Kunstwissenschaften	844	1.688	1.384	2.767	485	969	946	1.892

Quelle: FiBS

Tabelle 6: Gebühren für das gesamte Masterstudium nach Fächergruppen bei anteiligen Gebühren je Credit

Wie bereits weiter oben bei der Diskussion über die unterschiedlichen Nennwerte bzgl. der Credits diskutiert (siehe Kapitel 3.4.1 bzw. den Anhang), die ja auch mit unterschiedli-

chen Gebühren verbunden gewesen wären, könnte dies prinzipiell zu erheblichen Lenkungswirkungen führen. Andererseits ließe sich argumentieren, dass die wesentlichen Fachwahlentscheidungen bereits mit dem Bachelorstudium getroffen worden sind und somit hier nicht mehr von so zentralem Einfluss auf die Studienfachentscheidung sein dürften.

Diese unterschiedlichen Gebühren könnten aber darüber hinaus von erheblicher Bedeutung für die generelle Entscheidung zu einem Masterstudium sein und sich gerade in den kostenintensiveren Fächern auswirken. D.h. es wäre zu erwarten, dass dies Tendenz zum Masterstudium etwa bei Ingenieuren oder in den Agrar-, Forst- und Ernährungswissenschaften erheblich niedriger ist als bei den Geistes- und Gesellschaftswissenschaften oder Rechts- und Wirtschaftswissenschaften. Die Unterschiede zwischen beiden Ansätzen für die einzelnen Fächergruppen sollen beispielhaft verdeutlicht werden. Bei einer Festgebühr von € 15 (€ 25) je Credit würde eine Studierende in den Sprach- und Kulturwissenschaften insgesamt € 1.116 (€ 2.316) mehr und eine Medizin-Studentin € 4.566 (€ 3.366) weniger bezahlen als bei einem Finanzierungsanteil von 10 % bezogen auf die Kosten (siehe Tabelle 7). An den Fachhochschulen würden sich die Gebühren durchgängig erhöhen. Es ist somit anzunehmen, dass bei anteiligen Gebühren Fächer mit einer höheren Gebühr entsprechend weniger nachgefragt werden als vergleichsweise günstigere.

Mit Blick auf Ertragsunterschiede zwischen den Fächergruppen oder Studiengängen könnten entsprechende Gebührenunterschiede wie bei der anteiligen Gebühr wiederum gerechtfertigt erscheinen, wenn diese entsprechend divergieren. Dies würde bedeuten, dass die zu erwartenden Einkommen in den Ingenieurwissenschaften oder in den Agrar-, Forst- und Ernährungswissenschaften entsprechend höher sein müssten, was aber nur sehr eingeschränkt der Fall zu sein scheint. So sind etwa die privaten Erträge nach einer – allerdings mit erheblichen methodischen Problemen behafteten und damit allenfalls begrenzt verwertbaren – Studie erwartungsgemäß zwar in Medizin, Jura oder Betriebswirtschaft relativ hoch, aber das sind – abgesehen von Medizin – genau die Fächer, die mit eher geringen Kosten verbunden sind, während sie etwa in der Architektur oder in der Biologie vorgeblich recht niedrig und teilweise sogar negativ sind. Nun können die Ergebnisse dieser Studie allenfalls sehr begrenzt als valide angesehen werden,⁵⁰ weisen aber

⁵⁰ Dies liegt teilweise daran, dass die Einkommen ausschließlich auf der Grundlage der Beschäftigtenstatistik der Bundesanstalt für Arbeit ermittelt worden sind und somit nur die Einkommen abhängig beschäftigter Personen berücksichtigt wurden. Auch wurden als Vergleichsgruppe Personen genommen, die laut Statistik zwar das Abitur, aber keine Berufsausbildung hatten und dabei unterstellt, dass sie unmittelbar nach dem Abitur mit der Erwerbstätigkeit begonnen haben. Da sich hierunter aber wahrscheinlich sehr

davon unabhängig darauf hin, dass Kosten und Erträge allenfalls sehr eingeschränkt miteinander korrespondieren, so dass eine Orientierung der Studiengebühren (ausschließlich) an den fachspezifischen Kosten mit möglicherweise erheblichen Lenkungswirkungen verbunden wäre.

Gebührenunterschiede	Universitäten				Fachhochschulen			
	ohne Umlage für Zentrale Einrichtungen		mit Umlage für Zentrale Einrichtungen		ohne Umlage für Zentrale Einrichtungen		mit Umlage für Zentrale Einrichtungen	
	€ 15	€ 25	€ 15	€ 25	€ 15	€ 25	€ 15	€ 25
Finanzierungsanteil je Credit								
Sprach- und Kulturwissenschaften	1.116	2.316	577	1.777	1.350	2.550	889	2.089
Sport	844	2.044	304	1.504	1.800	3.000	1.800	3.000
Rechts-, Wirtschafts- und Sozialwissenschaften	1.452	2.652	967	2.167	1.582	2.782	1.121	2.321
Mathematik, Naturwissenschaften	364	1.564	-80	1.120	1.421	2.621	960	2.160
Humanmedizin	-4.566	-3.366	-5.213	-4.013	1.800	3.000	1.800	3.000
Agrar-, Forst- und Ernährungswissenschaften	-112	1.088	-565	635	1.327	2.527	865	2.065
Ingenieurwissenschaften	391	1.591	-40	1.160	1.311	2.511	850	2.050
Kunst, Kunstwissenschaften	956	2.156	416	1.616	1.315	2.515	854	2.054

Anmerkung: Es wird immer der in der oberen Zeile genannte Gebührenwert mit einer anteiligen Gebühr von 10 % des Creditwertes (linke Spalte in der vorhergehenden Tabelle verglichen).

Tabelle 7: Vergleich einer fixen Gebühr je Credit mit einer anteiligen (10 %) bezogen auf den Creditwert

Eine zwischen beiden Ansätzen vermittelnde Lösung, die einerseits Kosten- und andererseits Ertragsunterschiede etwas ausgleicht, könnte von einer fixen, aber in ihrer Höhe fächerspezifisch differenzierten Gebühr ausgehen, wie dies beispielsweise in Australien der Fall ist. Auf dieser Grundlage könnte etwa die Gebühr je Credit in kostengünstigen und weniger ertragreichen Studiengängen (z.B. Sprach- und Kulturwissenschaften, Sport) auf € 15 und in kostenintensiveren und/oder ertragreichen Fächern (z.B. Medizin, Rechts- und Wirtschaftswissenschaften) auf € 25 und in den dazwischen liegenden Fächern (z.B. Mathematik und Naturwissenschaften) auf € 20 festgelegt werden. Auf dieser Basis ergäbe sich tendenziell folgende Gebührengestaltung:

Welche der drei Varianten gewählt wird, ist eine politische Entscheidung, wobei aus ökonomischer Perspektive die letztgenannte sicherlich dadurch einen besonderen Charme hat, als sie die unterschiedlichen Kosten bzw. Erträge mit in die Betrachtung einbezieht und somit einen Ausgleich zwischen diesen Unterschieden herstellt.

viele Personen befinden, die ein Studium aufgenommen, aber ohne Abschluss abgebrochen haben, führt die Nichtberücksichtigung der Studienzeit zu überhöhten Lebenseinkommen, wodurch die Einkommensdifferenziale und damit auch die Renditen vermutlich zu niedrig sind, wobei bei den Akademikern die durchschnittlichen Abbruchquoten einkommensmindernd abgezogen wurden. Da hiervon aber überproportional die Studiengänge ohne NC sowie wahrscheinlich geistes- und gesellschaftswissenschaftliche Fächer betroffen sind, führt dies zu einer erheblichen Verzerrung der Ergebnisse.

Zudem wurde die durchschnittliche Studienzeit bei den Opportunitätskosten berücksichtigt, was aber dazu führt, dass die Erträge durch unterschiedlich lange Studienzeiten verzerrt werden. Hier wäre eine zusätzliche Betrachtung unter Zugrundelegung gleich langer durchschnittlicher Studienzeiten für alle Studienfächer hilfreich gewesen. Siehe hierzu ausführlicher Dohmen/Ammermüller (2002).

Gebühren bei differenzierten, aber fixierten Beträgen	Universitäten			Fachhochschulen		
Finanzierungsanteil je Credit	€ 15	€ 20	€ 25	€ 15	€ 20	€ 25
Sprach- und Kulturwissenschaften	1.800			1.800		
Sport	1.800					
Rechts-, Wirtschafts- und Sozialwissenschaften			3.000		2.400	
Mathematik, Naturwissenschaften		2.400		1.800		
Humanmedizin			3.000			
Agrar-, Forst- und Ernährungswissenschaften		2.400		1.800		
Ingenieurwissenschaften		2.400		1.800		
Kunst, Kunstwissenschaften	1.800			1.800		

Tabelle 8: Fächerspezifische Gebührenbeträge bei differenzierten Beträgen je Credit

Umgekehrt ließe sich genauso eine Eigenbeteiligung in Anlehnung an die (durchschnittlichen) Erträge eines Studiums rechtfertigen. Demnach wären die Gebühren in Fächern wie Betriebswirtschaft oder Jura ebenso höher wie in der Medizin, während sie in der Germanistik/Anglistik – bei ungefähr gleich hohen Kosten wie Jura und Wirtschaftswissenschaften – wesentlich niedriger wären. Dies käme einer Umverteilung zwischen mehr weniger ertragreichen bzw. kostenintensiven Fächern gleich.

Ein ähnliches Ergebnis, d.h. eine Umverteilung zwischen erfolgreichen und weniger erfolgreichen Akademikern müsste prinzipiell herauskommen, wenn man von einer Art Akademikersteuer ausginge. In diesem Fall wäre – um eine 'normale' Steuer zu vermeiden – ein bestimmter Einkommensanteil über eine festgelegte Zeitspanne zu zahlen. Wer in dieser Zeit viel verdient, zahlt dann auch entsprechend mehr zurück als jemand, der – etwa wegen Arbeitslosigkeit oder Kindererziehung etc. – weniger verdient. Davon ausgehend, dass die Creditwerte nicht entsprechend reduziert würden, wäre dies eine prinzipielle Möglichkeit zur sozialverträglichen Refinanzierung von Studiengebühren, allerdings wären damit keine Mehreinnahmen für die Hochschulen verbunden, so dass ein wesentliches Ziel der Einführung von Studiengebühren nicht erreicht würde.

In der Folge blieben dementsprechend nur durch Banken vorfinanzierte Studiengebührenmodelle übrig. Da aber alle Geschäftsbanken, ob privat oder öffentliche, wie Sparkassen, aufgrund ihrer Risikoaversion keine Kreditaufnahme für alle Studierenden gewährleisten können (und wollen), käme hierfür nur eine Bank, nämlich die Kreditanstalt für Wiederaufbau in Betracht. Alle anderen Banken werden – sofern sie überhaupt grundsätzlich interessiert sind – sich auf die Gruppen beschränken wollen, bei denen die Rückzahlung der erhaltenen Kredit zu erwarten ist. Damit scheiden aber verschiedene Fachrichtungen oder sozio-ökonomische Schichten und möglicherweise häufig auch Frauen als Kreditnehmer aus, sofern eine entsprechende Besicherung, z.B. durch Familienbürgschaften etc., nicht möglich ist. Dies bedeutet aber, dass viele Studierwillige keine Vorfinanzierung der Studiengebühren erhalten würden. Solche Szenarien sind daher politisch u.E. nicht

hilfreich bzw. dysfunktional, wenn Studiengebührenmodelle ernsthaft diskutiert werden sollen.

Hinsichtlich der Kreditgestaltung sind noch verschiedene Rahmenbedingungen zu diskutieren, hierzu zählen etwa staatliche Bürgschaften für Kreditausfälle, die ansonsten über den Zinssatz ausgeglichen werden müssten. Geht man aber z.B. von einem Ausfallrisiko von 15 bis 20 % aus, dann führt dies schnell zu einer Anhebung des Zinssatzes um 10 Punkte, d.h. selbst beim derzeit ausgesprochen niedrigen Zinsniveau für KfW-Kredite von 2,5-3,0 % würde der Zinssatz für einen solchen Bildungskredit unter Berücksichtigung der normalen Aufschläge für die Administration schnell bei 12,5 % liegen. Steigt das Zinsniveau auf die längerfristigen Durchschnittssätze für vergleichbare Kreditlinien, dann liegt das Zinsniveau schnell noch höher und wird somit entsprechend unattraktiv.

Dies könnte einerseits dazu führen, dass bestimmte Gruppen auf die Aufnahme eines Darlehens verzichten. Dies dürfte tendenziell vor allem für diejenigen gelten, deren Eltern über ein ausreichendes Einkommen und Vermögen verfügen, d.h. tendenziell zu den so genannten guten Risiken zu zählen sind. Andere werden anstelle eine Kreditaufnahme entweder ganz auf ein Master-Studium verzichten oder alternative Strategien, insbesondere Erwerbstätigkeit während des Studiums bevorzugen. Da dies volkswirtschaftlich betrachtet weniger vorteilhafte Ausweichstrategien sind, z.B. aufgrund der damit verbundenen Verlängerung der Studiendauer, erscheint es sinnvoller andere Lösungsansätze zu diskutieren.

Hinsichtlich der o.g. Ausfallrate muss darauf hingewiesen werden, dass diese allenfalls als geschätzt angesehen werden kann, da es in Deutschland bisher keinerlei Erfahrungen mit dem Ausfallrisiko bei der hier betrachteten Zielgruppe Studierende im Masterstudium gibt. Analogien könnten allenfalls mit dem BAföG hergestellt werden, dessen Geförderte aber aufgrund der sozialen Struktur u.U. aber möglicherweise als relativ risikobehaftete Gruppe angesehen werden muss. Dort dürften die Ausfallraten bei knapp 20 % liegen, was auch den derzeitigen Ausfallraten des HECS-Studiengebührensystems in Australien entspricht. Auch in anderen Ländern sind teilweise ähnlich hohe Ausfallraten zu beobachten. Dies bedeutet aber, dass man – vorsichtig kalkulierend – auch für ein solches Studiengebührenmodell in Deutschland mit einer entsprechenden Rate kalkulieren sollte.

Bei entsprechenden Zinssätzen dürften aber bereits einige Studierwillige entweder auf ein Studium verzichten oder aber sich nach anderen Finanzierungsquellen umsehen. Angesichts der vergleichsweise geringen Beträge von vermutlich unter € 3.000, sollte dies aber kein grundlegendes Problem sein.

Im Hinblick auf die Absicherung des Ausfallrisikos wäre daher grundsätzlich zu überlegen, inwieweit hier staatliche Bürgschaften bzw. Garantien gegeben werden sollten, die dazu führen würden, dass Risiko für die Banken niedrig zu halten und somit eine Basis für ein solches Bildungskreditmodell zu schaffen. Dies würde aber voraussichtlich zu verringerten Einnahmen für die Hochschulen führen, da anzunehmen ist, dass das Land bzw. der Garantiegeber die damit verbundenen finanziellen Belastungen an die Hochschulen weitergeben wird.

Um einen Eindruck über die finanziellen Größenordnungen zu vermitteln, angenommen, dass von den derzeit rund 36.000 Studienanfängern rund 20.000 auch ein Masterstudium anstreben werden;⁵¹ dessen durchschnittliche Kosten bei rund € 500 je Semester liegen, entspräche dies einem jährlichen Finanzvolumen von gut € 20 Mio. Das finanzielle Risiko des Landes hängt von der Ausfallquote ab, bei 10 % entspräche dies einem Volumen von gut € 2 Mio. und bei 20 % einem von € 4 Mio. Der Einfachheit halber könnte man also von einem maximalen Risiko von rund € 4 Mio. für die öffentlichen Haushalte ausgehen.⁵²

Unter Einbeziehung der staatlichen Bürgschaft und der Steuermindereinnahmen würde also nur etwa die Hälfte der Gebühren tatsächlich für die Hochschulen zur Verfügung stehen.⁵³ Ohne staatliche Bürgschaften dürften die Zinskonditionen so unattraktiv sein, dass kaum ein Studierender ein Darlehen aufnehmen bzw. keine Bank ein solches anbieten würde. Gleichzeitig würde dieses Darlehen mit einem so hohen Zinssatz belastet, dass es für die Studierenden unattraktiv würde. Als Ausweg bleibt eigentlich nur eine Alternative, nämlich dass es keine Ausfallgründe – vom Tod einmal abgesehen – gibt bzw. in jedem Fall die monatlichen Zinsen selbst getragen werden müssen. Dies erscheint insoweit vertretbar, als sie sich z.B. bei einem Darlehensbetrag von € 2.000 und einem Zinssatz von

⁵¹ Im Jahre 2000 schlossen in Baden-Württemberg rund 27.500 Studierende ihr (Erst-)Studium erfolgreich ab, die 4.500 Promotionen nicht mitgerechnet. Da es sich hierbei um rund 12.000 Diplom- und vergleichbare Abschlüsse, 10.000 Fachhochschulabschlüsse und 5.000 Lehramtsprüfungen handelt, von denen mindestens 17.000 bereits einem Masterabschluss vergleichbar sind, wird eine weitgehende Konstanz der Anschlussprüfungen unterstellt.

⁵² Der Vollständigkeit halber sollte aber auch darauf hingewiesen werden, dass Aus- und Fortbildungskosten im Rahmen der Einkommensteuer als abzugsfähige, d.h. Steuer mindernde Ausgaben berücksichtigt werden können. Geht man vereinfachend von einem durchschnittlichen Steuersatz von 30 % aus, entspricht die Steuererminderung bei insg. € 2.000 zzgl. Zinsen pro Studierenden einem Betrag von rund € 600 Euro. Wiederum ausgehend von 20.000 Studierenden ergibt dies – unter Berücksichtigung der Ausfallrate von 15 % – einen Betrag von € 5 Mio. p.a.

⁵³ Geht man demgegenüber davon aus, dass keine staatlichen Bürgschaften zur Absicherung der Studiengebühren gegeben werden, dann führt bereits ein Ausfallrisiko von 10 % zu einer Erhöhung des Zinssatzes um über 10 Prozentpunkte. Die genaue Zinsdifferenz hängt von der konkreten Ausgestaltung der Rückzahlungsmodalitäten ab.

5 % auf € 8,33 und bei 10 % auf € 16,67 belaufen. Bei € 4.000 würden sich die Beträge verdoppeln. Von eng umgrenzten Ausnahmefällen abgesehen sollte daher auf Erlassstatbestände verzichtet werden.

Damit engt sich aber der Gestaltungsspielraum hinsichtlich des Gebührenmodells erheblich ein. Es bleibt ein Bankenmodell unter Federführung der KfW, bei dem die Kredite nach Studienende zurückgezahlt werden, oder ein steuerähnliches Modell, bei dem die staatlichen Einnahmen aus dem Erwerbseinkommen gezahlt werden. Der wesentliche Entscheidungsfaktor reduziert sich daher auf die Frage, ob die zusätzlichen Finanzen unmittelbar oder lediglich mittelfristig verfügbar sein sollen. Die darüber hinausgehenden Konsequenzen für die öffentlichen Haushalte sind weitgehend identisch. Entweder ist eine Bürgschaft zu geben, die in einem bestimmten Umfang zu Ausfallzahlungen an die involvierten Banken mündet, oder es wird zu Einnahmeausfällen in vermutlich vergleichbarer Größenordnung kommen. Unterschiedliche Ausfallrisiken ergeben sich u.U. dann, wenn mit staatlichen bzw. Bankkrediten unterschiedliche Rückzahlungsneigungen verbunden wären, was a priori nicht beantwortet werden kann. Wenn kurzfristig Gelder zur Verbesserung der Hochschulausstattung beschafft werden sollen, bleibt nur die KfW bzw. eventuell noch die Landesbank Baden-Württemberg.

Zur Reduzierung des Ausfallrisikos sollte eine Darlehensrückzahlung lediglich im Todesfall unterbleiben können.

Im folgenden Abschnitt sollen die Effekte der vorstehenden Überlegungen auf die öffentlichen und insbesondere die Hochschulhaushalte simuliert werden.

3.6 Monetäre Effekte des StudienCredit-Modells auf Studierende, Hochschulen und öffentliche Haushalte

Die vorstehenden Überlegungen haben erhebliche Auswirkungen auf die Haushalte der Hochschulen und teilweise auch auf die öffentlichen Budgets. Letzteres ergibt sich zwar nicht aus der Einführung von StudienCredits, sondern – wenn man das Modell der Einführung von Studiengebühren konsequent zu Ende denkt – aus der Einführung von Studiengebühren und der u.E. erforderlichen vollständigen Berücksichtigung der Gebühren im Rahmen der Einkommensteuer. Wir werden hierauf weiter unten noch genauer eingehen.

Wir werden bei den folgenden Betrachtungen der Modell-Effekte zwischen den beiden Studienphasen Bachelor und Master differenzieren. Dies ist insoweit erforderlich, als für das Bachelorstudium keine Gebühren erhoben werden sollen, allerdings für das Masterstudium. Weiterhin ist davon auszugehen, dass die formale Trennung der beiden Studien-

phasen auch Auswirkungen auf das Übergangsverhalten der Studierenden haben wird. Dies kann einmal daher rühren, dass ein Teil der Absolventen nach dem Bachelorstudium sich für die Berufstätigkeit entscheiden wird und langfristig auf die Durchführung eines Masterstudiums verzichten wird. Somit wäre von einer durchschnittlich geringen Anzahl an Master-Studierenden auszugehen. Ferner ist nicht auszuschließen, dass aus grundsätzlichen politischen Überlegungen heraus die Aufnahmekapazität für das Masterstudium beschränkt wird. Auch wenn angenommen wird, dass dies nicht durch den Auftraggeber des vorliegenden Gutachtens intendiert ist, so deuten verschiedentlich Ausführungen der Wissenschaftsminister(ien) darauf hin, dass der Zugang zum Masterstudium auf eine bestimmte Quote beschränkt werden soll. Es sei nachdrücklich betont, dass eine solche Politik mit Blick auf die mittel- bis langfristigen Erfordernisse des Arbeitsmarktes eindeutig kontraproduktiv ist. So deuten neue Arbeitsmarktprognosen mehr als deutlich darauf hin, dass die deutsche Wirtschaft ab Mitte der kommenden Dekade nicht mehr in der Lage sein wird, auch nur den Ersatzbedarf an hochqualifizierten Arbeitskräften zu decken (siehe etwa Reinberg/Hummel 2003, sowie zusammenfassend Dohmen 2002b). Umgekehrt wird es im Bereich der mittleren und niedrigeren Qualifikationen zu einem Überangebot kommen. Auch wenn kurzfristige fiskalische Notwendigkeiten eine Begrenzung des Zugangs zum Masterstudium nahe legen mögen, so kann vor einer solchen Beschränkung nur nachdrücklich gewarnt werden. Zurecht weisen aktuelle Untersuchungen der OECD (2003) darauf hin, dass der Wirtschaftswachstum und damit wirtschaftliche Entwicklung eindeutig positiv mit dem Akademikeranteil eines Landes korreliert. Der Hinweis auf die unterschiedliche Struktur des (Aus-)Bildungssystems kann dies nicht verdecken.

Die folgenden Betrachtungen beginnen mit den Studierenden und wenden sich dann über die Hochschulen den öffentlichen Haushalten zu.

3.6.1 Monetäre Effekte auf die Studierenden

Im Hinblick auf monetäre Effekte ist für die Studierenden lediglich die Einführung von nachlaufenden Gebühren für das Masterstudium von Bedeutung. Für die folgenden Betrachtungen wird davon ausgegangen, dass eine Orientierung der Gebühren an den anteiligen Kosten der Credits unterbleibt, d.h. es werden nur die Effekte eines einheitlichen und eines differenzierten Gebührenmodells untersucht.

Effekte des einheitlichen Gebührenmodells

Beim einheitlichen Gebührenmodell war von Gebühren in Höhe von € 15 bzw. € 20 je Credit ausgegangen worden. Ausgehend von 120 zu erarbeitenden Credits resultieren hieraus Gebühren für ein Masterstudium insgesamt von € 1.800 bzw. € 2.400. Unter-

schiedliche Effekte können sich durch eine unterschiedliche Studiengestaltung ergeben, d.h. wenn Vollzeit oder Teilzeit studiert wird, was im folgenden berücksichtigt werden soll.

Tabelle 9 zeigt die Entwicklung eines Gebührenkontos bei einheitlichen Studiengebühren von € 15 je Credit in Abhängigkeit von der Durchführung eines Vollzeit- oder Teilzeitstudiums. Es zeigt sich, dass die längere Studiendauer trotz gleich hoher Gebühren von insgesamt € 1.800 zu einem etwas höheren Kontostand am Studienende führt. Eine Teilzeit-Studierende hat bei einem angenommenen Zinssatz von 6 % einen Kontostand von € 2.061 gegenüber € 1.939 bei einem Vollzeit-Studium. Dies bedeutet prinzipiell eine leichte Benachteiligung von Teilzeit-Studierenden. Andererseits gibt es ein volkswirtschaftliches Interesse an einem kürzeren Studium – zumindest wenn neben dem Studium keine Erwerbstätigkeit vorgesehen ist – so dass dies grundsätzlich vertretbar erscheint. Soweit das Teilzeit-Studium aufgrund besonderer Umstände erfolgt, etwa wegen Kindererziehung etc., dann können Ausnahmeregelungen vorgesehen werden, wovon im folgenden jedoch abgesehen werden soll.

einheitliche Gebühren (€ 15 je Credit)	Vollzeitstudium		Teilzeitstudium	
	Gebühren	Kontostand am Semesterende	Gebühren	Kontostand am Semesterende
Semester 1	450	464	225	232
Semester 2	450	941	225	470
Semester 3	450	1.433	225	716
Semester 4	450	1.939	225	970
Semester 5			225	1.230
Semester 6			225	1.499
Semester 7			225	1.776
Semester 8			225	2.061
Gesamtbetrag	1.800	1.939	1.800	2.061
Maximale monatliche Zinsbelastung		9,70		10,30
Rückzahlungsdauer				
bei € 50/Monat	44 Monate		48 Monate	
bei € 100/Monat	21 Monate		23 Monate	
Zinsen	6%			

Tabelle 9: Gesamtgebühren bei einheitlichen Gebühren (€ 15 je Credit) in Abhängigkeit vom Studierverhalten

Die etwas höhere Kreditaufnahme bei einem Teilzeit-Studium führt zu einer etwas längeren Rückzahlungsdauer von 48 gegenüber 44 Monaten, bei einer monatlichen Rückzahlungsrate von € 50. Wird diese auf € 100 erhöht, dann verkürzt sich auch der Rückzahlungszeitraum auf 23 bzw. 21 Monate. In der Darstellung wird ebenfalls deutlich, dass die monatliche Zinsbelastung mit € 9,70 bzw. € 10,30 vertretbar erscheint und somit auf eine Ausfallregelung verzichtet werden kann. D.h. es dürfte den fertigen Akademikern

zuzumuten sein, dass sie auch bei Erwerbslosigkeit oder sonstiger Nicht-Erwerbstätigkeit zumindest für die Zinsen aufzukommen.

In Tabelle 10 wird die Betrachtung anhand einer höheren Gebühr von € 25 je Credit ergänzt. Es zeigt sich, dass dies zu einer Gesamtbelastung von € 3.000 führt und sich der Kontostand in Abhängigkeit vom Studierverhalten auf € 3.232 bzw. € 3.435 erhöht. Dies führt zwangsläufig zu einer längeren Rückzahlungsdauer sowie zu einer höheren Zinsbelastung im Falle von Erwerbslosigkeit bzw. Nicht-Erwerbstätigkeit. Aber auch diese Zinsbeträge erscheinen verkraftbar.

einheitliche Gebühren (€ 25 je Credit)	Vollzeitstudium		Teilzeitstudium	
	Gebühren	Kontostand am Semesterende	Gebühren	Kontostand am Semesterende
Semester 1	750	773	375	386
Semester 2	750	1.568	375	784
Semester 3	750	2.388	375	1.194
Semester 4	750	3.232	375	1.616
Semester 5			375	2.051
Semester 6			375	2.498
Semester 7			375	2.960
Semester 8			375	3.435
Gesamtbetrag	3.000	3.232	3.000	3.435
Maximale monatliche Zinsbelastung		16,16		17,17
Rückzahlungsdauer				
bei € 50/Monat	65 Monate		69 Monate	
bei € 100/Monat	36 Monate		36 Monate	
Zinsen	6%			

Tabelle 10: Gesamtgebühren bei einheitlichen Gebühren (€ 25 je Credit) in Abhängigkeit vom Studierverhalten

3.6.2 Auswirkungen auf die Hochschulen

Anders als die Studierenden ergäben sich durch die Neugestaltung der Hochschulfinanzierung sowohl in der Bachelor- als auch in der Master-Studienphase Konsequenzen für die Hochschulen. Sie erhalten nunmehr ihre Zuweisungen vom Land in Abhängigkeit von der Nachfrage durch die Studierenden.

Tabelle 11 zeigt ein Gesamteinnahmenvolumen für die Universitäten von rund € 690 Mio., wenn nur von den fachbezogenen Grundmitteln ausgegangen wird, und von € 888 Mio., wenn auch die Umlage für die zentralen Einrichtungen berücksichtigt werden. Für die Fachhochschulen belaufen sich die korrespondierenden Beträge auf € 74 Mio. bzw. € 168 Mio. Geht man jeweils von den erstgenannten Beträgen aus, dann zeigt sich, dass unter Berücksichtigung der Crediteinnahmen für das Masterstudium rund die Hälfte der Hochschulhaushalte über die Lehnachfrage gesteuert würde. Werden auch die Umlagen-

kosten für den zentralen Einrichtungen Um die Darstellung zu vereinfachen, wird im folgenden davon ausgegangen, dass die Creditwerte auch die Umlage für die zentralen Einrichtungen enthalten; wobei die Tabellen selbst beide Optionen darstellen.

Einnahmen der Hochschulen aus Credits für das Bachelorstudium	Universitäten		Fachhochschulen	
	nur fachbezogene Grundmittel	incl. Umlage der Zentralen Einrichtungen	nur fachbezogene Grundmittel	incl. Umlage der Zentralen Einrichtungen
Sprach- und Kulturwissenschaften	60.077	107.496	2.298	4.655
Sport	4.346	6.799		
Rechts-, Wirtschafts- und Sozialwissenschaften	33.819	80.831	17.040	53.079
Mathematik, Naturwissenschaften	126.357	165.446	12.329	27.348
Humanmedizin	391.809	431.661		
Agrar-, Forst- und Ernährungswissenschaften	12.828	15.872	2.023	3.995
Ingenieurwissenschaften	56.438	73.675	37.363	72.613
Kunst, Kunstwissenschaften	3.621	5.936	3.249	6.342
Summe	689.295	887.718	74.302	168.032

Tabelle 11: Hochschuleinnahmen durch Einlösung von StudienCredits während des Bachelorstudiums (Lehrnachfrage 100 %)

Die Konsequenzen der Abhängigkeit von der Lehrnachfrage werden anhand von Tabelle 12 verdeutlicht. Fragen die Studierenden nämlich nur 90 % der angebotenen Leistungen nach (und strecken das Studium entsprechend), dann verringern sich die Einnahmen der Hochschulen auch um 10 %. D.h. statt € 888 Mio. nähmen die Universitäten bei Berücksichtigung der Umlage für die zentralen Einheiten nur noch gut € 799 Mio. ein. Bei den Fachhochschulen wären es € 151 Mio. anstelle von € 168. Es ist evident, dass die Hochschulen somit einen Anreiz zur Vollausslastung ihrer Kapazitäten haben.

Einnahmen der Hochschulen aus Credits für das Bachelorstudium (90 % durchschnittliche Lehrnachfrage)	Universitäten		Fachhochschulen	
	nur fachbezogene Grundmittel	incl. Umlage der Zentralen Einrichtungen	nur fachbezogene Grundmittel	incl. Umlage der Zentralen Einrichtungen
Sprach- und Kulturwissenschaften	54.069	96.747	2.068	4.190
Sport	3.912	6.119		
Rechts-, Wirtschafts- und Sozialwissenschaften	30.437	72.748	15.336	47.771
Mathematik, Naturwissenschaften	113.721	148.902	11.096	24.613
Humanmedizin	352.628	388.495		
Agrar-, Forst- und Ernährungswissenschaften	11.545	14.285	1.821	3.596
Ingenieurwissenschaften	50.794	66.307	33.627	65.352
Kunst, Kunstwissenschaften	3.259	5.342	2.924	5.708
Summe	620.366	798.946	66.872	151.229

Tabelle 12: Hochschuleinnahmen durch Einlösung von StudienCredits während des Bachelorstudiums in € 1.000 (Lehrnachfrage 90 %)

Weitere Einnahmen können die Hochschulen etwa durch die Einführung von Studiengebühren für das Masterstudium erzielen. Tabelle 13 zeigt zunächst die Einnahmen der Hochschulen aus dem Landeshaushalt, d.h. die Gebühreneinnahmen sind dabei noch nicht berücksichtigt. Ausgehend von den Studierendenzahlen des WS 2001/02 und der Annahme eines unveränderten Studierverhaltens, d.h. faktisch einer Übergangsquote von 100 %, beliefen sich die jährlichen Einnahmen der Universitäten auf € 329 Mio. bzw. und

die der Fachhochschulen auf € 67 Mio. Beide Beträge sollten allerdings lediglich als Annäherungen an die zu erwartenden Einnahmen behandelt werden, da das Studieverhalten nach der Umstellung auf Bachelor- und Master-Studiengänge noch nicht absehbar ist. Unabhängig gilt allerdings auch in diesem Fall, dass eine geringere Studiernachfrage zu geringeren Einnahmen führt.

Einnahmen der Hochschulen aus Credits für das Masterstudium (Übergangsquote 100 %)	Universitäten		Fachhochschulen*)	
	nur fachbezogene Grundmittel	incl. Umlage der Zentralen Einrichtungen	nur fachbezogene Grundmittel	incl. Umlage der Zentralen Einrichtungen
Sprach- und Kulturwissenschaften	19.005	34.005	564	1.143
Sport	1.932	3.022		
Rechts-, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftler	13.008	31.091	7.603	23.683
Mathematik, Naturwissenschaften	38.380	50.253	4.002	8.878
Humanmedizin	225.601	248.547		
Agrar-, Forst- und Ernährungswissenschaften	4.665	5.772	1.185	2.341
Ingenieurwissenschaften	24.974	32.601	14.924	29.004
Kunst, Kunstwissenschaften	1.131	1.854	991	1.934
Summe	328.695	407.146	29.270	66.984

Anmerkung: *) Bei den Fachhochschulen wurde vereinfachend von den Studierenden ausgegangen, die sich zwischen dem 7. und 10. Semester befanden. Es ist evident, dass die allenfalls eine Annäherung an die tatsächlichen Studierendenzahlen nach erfolgter Systemumstellung sein kann.

Tabelle 13: Hochschuleinnahmen durch Einlösung von StudienCredits während des Masterstudiums (Übergangsquote und Lehrnachfrage je 100 %)

Hochschuleinnahmen durch einheitliche Studiengebühren

Diese Einnahmeverolumina erhöhen sich – wie bereits erwähnt – durch die Einführung von Studiengebühren. Geht man von einheitlichen Gebühren in Höhe von € 15 bzw. € 20 aus, dann erhöhen sich die Einnahmen der Universitäten um € 27 bzw. € 36 Mio. und die der Fachhochschulen um € 15 bis € 20. Bezogen auf die o.g. Einnahmen durch die Landesfinanzierung erhöhen sich also die Einnahmen um rund 11 % an den Universitäten und knapp 20 % an den Fachhochschulen. Diese unterschiedlichen Anteile an den Gesamteinnahmen ergeben sich durch die durchschnittlich höheren Ausgaben je Studierenden an den Universitäten. Betrachtet man die einzelnen Fächergruppen bzw. Fachbereiche, denen die Einnahmen ja zufließen sollen, dann variieren auch hier die Einnahmepotenziale beträchtlich.

Gebühreneinnahmen der Hochschulen für das Masterstudium	Universitäten		Fachhochschulen	
	€ 15	€ 20	€ 15	€ 20
Sprach- und Kulturwissenschaften	5.003	6.671	226	301
Sport	364	485		
Rechts-, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftler	6.720	8.960	6.275	8.366
Mathematik, Naturwissenschaften	4.811	6.414	1.903	2.537
Humanmedizin	6.379	8.506		
Agrar-, Forst- und Ernährungswissenschaften	439	586	451	601
Ingenieurwissenschaften	3.190	4.253	5.495	7.326
Kunst, Kunstwissenschaften	241	322	368	491
Summe	27.147	36.196	14.717	19.622

Tabelle 14: Einnahmen der Hochschulen durch die Einführung von (einheitlichen) Studiengebühren für das Masterstudiums

Fügt man die unterschiedlichen Betrachtungsebenen zusammen und betrachtet die Auswirkungen auf die Gesamthaushalte der Hochschulen, dann beliefen sich die Einnahmen der Universitäten auf € 1.322 bis € 1.331 und die der Fachhochschulen auf € 250 bzw. € 255 Mio.

Gesamteinnahmen der Hochschulen aus Landeszuweisungen und Gebühren	Universitäten		Fachhochschulen	
	€ 15	€ 20	€ 15	€ 20
Sprach- und Kulturwissenschaften	146.505	148.172	6.024	6.100
Sport	10.184	10.306		
Rechts-, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftler	118.642	120.882	83.037	85.129
Mathematik, Naturwissenschaften	220.510	222.114	38.128	38.762
Humanmedizin	686.588	688.714		
Agrar-, Forst- und Ernährungswissenschaften	22.083	22.230	6.787	6.937
Ingenieurwissenschaften	109.466	110.529	107.112	108.943
Kunst, Kunstwissenschaften	8.031	8.112	8.645	8.767
Summe	1.322.010	1.331.059	249.733	254.638

Tabelle 15: Gesamteinnahmen der Hochschulen durch Studiengebühren und lehrbezogene Landeszuweisungen

Hochschuleinnahmen durch fächerspezifisch differenzierte Studiengebühren

Geht man alternativ von einem differenzierten Gebührensystem aus und orientiert sich an den oben skizzierten Beträgen, dann ergeben sich für die Hochschulen und Fachbereiche sehr unterschiedliche Konsequenzen, die im folgenden hochschulübergreifend dargestellt werden sollen (siehe Tabelle 16). Insgesamt sind die Gebühreneinnahmen an den Universitäten mit € 39 Mio. etwas höher als bei einer höheren Einheitsgebühr von € 20, während sie für die Fachhochschulen mit knapp € 17 Mio. zwischen den beiden Beträgen bei der Einheitsgebühr liegen.

Gebühreneinnahmen der Hochschulen für das Masterstudium	Universitäten	Fachhochschulen
Sprach- und Kulturwissenschaften (€ 15; € 15)	5.003	226
Sport (€ 15)	364	
Rechts-, Wirtschafts- und Sozialwissenschaften (€ 25; € 20)	11.201	8.366
Mathematik, Naturwissenschaften (€ 20; € 15)	6.414	1.903
Humanmedizin (€ 25)	10.632	
Agrar-, Forst- und Ernährungswissenschaften (€ 20; € 15)	586	451
Ingenieurwissenschaften (€ 20; € 15)	4.253	5.495
Kunst, Kunstwissenschaften (€ 15; € 15)	241	368
Summe	38.693	16.808

Tabelle 16: Einnahmen der Hochschulen durch die Einführung von fachspezifischen Studiengebühren für das Masterstudiums

Aufgrund dieser Unterschiede ergeben sich auch leichte Veränderungen bei den Gesamteinnahmen wie anhand von Tabelle 17 unter der Annahme einer 'Vollkosten'-orientierten Landeszuweisung gezeigt wird. In diesem Fall belaufen sich die Einnahmen für die Universitäten auf insg. € 1.057 Mio. bzw. € 1.334 unter Einbeziehung der Umlage

für die zentralen Einrichtungen und für die Fachhochschulen auf € 120 Mio. bzw. € 252 Mio. Insbesondere bei den Fachhochschulen sollte berücksichtigt werden, dass die Credits nur die Hälfte der Lehreinnahmen abdecken, bei den Universitäten sind es etwa 75 %. Insbesondere unter Einbeziehung der Umlage für die zentralen Einrichtungen können sich hierbei jedoch Abweichungen ergeben. Während die differenzierten Gebühren somit für Universitäten etwas lukrativer als die einheitlichen Gebühren sind, was allerdings auch von deren Höhe abhängt, wären sie für die Fachhochschulen etwas weniger attraktiv als die höhere Gebühr von € 20 je Credit.

Gesamteinnahmen der Hochschulen für das Bachelor- und Masterstudium bei differenzierten Gebühren (in € 1.000) (Übergangsquote 100 %)	Universitäten		Fachhochschulen	
	nur fachbezogene Grundmittel	incl. Umlage der Zentralen Einrichtungen	nur fachbezogene Grundmittel	incl. Umlage der Zentralen Einrichtungen
Sprach- und Kulturwissenschaften (€ 15; € 15)	84.085	146.505	3.088	6.024
Sport (€ 15)	6.641	10.184		
Rechts-, Wirtschafts- und Sozialwissenschaften (€ 25; € 20)	58.028	123.122	33.010	85.129
Mathematik, Naturwissenschaften (€ 20; € 15)	171.151	222.114	18.234	38.128
Humanmedizin (€ 25)	628.042	690.841		
Agrar-, Forst- und Ernährungswissenschaften (€ 20; € 15)	18.078	22.230	3.660	6.787
Ingenieurwissenschaften (€ 20; € 15)	85.665	110.529	57.782	107.112
Kunst, Kunstwissenschaften (€ 15; € 15)	4.993	8.031	4.608	8.645
Summe	1.056.683	1.333.556	120.381	251.824

Tabelle 17: Gesamteinnahmen der Hochschulen durch differenzierte Studiengebühren und lehrbezogene Landeszuweisungen

Es sei allerdings darauf hingewiesen, dass die Entscheidung für eines der beiden Systeme eher eine grundsätzliche, sachorientierte Entscheidung auf der Basis einer Abwägung zwischen beiden Modellen und weniger aufgrund der fiskalischen Ergiebigkeit erfolgen sollte. Geht man von eher ökonomischen Überlegungen aus, dann erscheint die Differenzierung aufgrund von Kosten bzw. Erträgen etwas sachgerechter, da zum einen die unterschiedliche Inanspruchnahme öffentlicher Leistungen und/oder zum anderen die divergierenden Ertragsaussichten etwas ausgeglichen werden können. Dagegen könnte einerseits der etwas höhere administrative Aufwand und andererseits eine mögliche, wenn auch vermutlich eher unwahrscheinliche Lenkungswirkung zugunsten bestimmter Studienfächer sprechen. Aus Sicht einzelner Fachbereiche könnte natürlich eingewandt werden, dass somit Masterstudiengänge bei gleichen Kosten unterschiedlich attraktiv aus Sicht der Hochschule wären. Dieses Argument lässt sich aber bei unterschiedlichen Kosten und einheitlichen Gebühren genauso gut umkehren.

Die Konsequenzen für die einzelnen Hochschulen und Fachbereiche sind an dieser Stelle nicht analysierbar, da diese vom Nachfrageverhalten der einzelnen Studierenden bzw. von deren Gesamtheit abhängt. Hochschulen und Fachbereiche, die eine höhere Nachfrage realisieren können, werden Vorteile aus dem neuen System ziehen, während Hochschulen und Fachbereiche, die eine geringere Nachfrage erreichen, auch geringere Bud-

gets verzeichnen werden. Somit sind abschließend noch die Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte zu analysieren.

3.6.3 Auswirkungen des StudienCredit-Modells auf den Landeshaushalt

Die Konsequenzen aus dem Systemwechsel für den Landeshaushalt ergeben sich vor allen Dingen aus dem tatsächlichen Nachfrageverhalten der Studierenden im Vergleich zum heutigen System. Ist sie größer, dann würde dies zu Mehrausgaben führen, während eine geringere Nachfrage auch mit geringeren Ausgaben verbunden wäre. Inwieweit sich aber letztlich tatsächlich Konsequenzen für den Landeshaushalt ergeben, lässt sich an dieser Stelle aber nicht beurteilen, da bisher keine Informationen zum tatsächlichen Nachfrageverhalten der Studierenden vorliegen. Darüber hinaus besteht die wesentliche Intention des hier vorgeschlagenen System auch der Verteilung der Mittel auf die einzelnen Hochschulen und weniger auf den Landeshaushalt. Ein Vorteil im Hinblick auf den Landeshaushalt könnte sich durch eine verbesserte Transparenz des Hochschulsystems ergeben.

Auf einer zweiten Ebene könnten sich fiskalisch relevante Folgen für den Landeshaushalt ergeben, wenn das Land Bürgschaften für Ausfälle übernehmen würde bzw. müsste, was aber dadurch umgangen wurde, dass dieses auf den Todesfall begrenzt wurde und somit marginal ist. Ferner kann diese Sicherung auch durch den Kreditgeber, d.h. etwa die Kreditanstalt für Wiederaufbau übernommen werden.

Die letztlich hier zu betrachtende Auswirkung auf die öffentlichen Haushalte ergibt sich erst, wenn die Studiengebühren als Aus- bzw. Fortbildungskosten (im ausgeübten Beruf) angesehen und somit als Werbungskosten steuermindernd geltend gemacht werden könnten. Im heutigen Steuerrecht wird zwischen Ausbildungskosten, die steuerlich nur in Höhe von max. € 1.227 pro Jahr als Sonderausgaben vom Einkommen des Einkommensbeziehers bzw. seines Ehegatten abgezogen werden können. D.h. sie sind in der Regel nur sehr eingeschränkt abzugsfähig, zumal ein Vor- oder Rücktrag nicht vorgesehen ist.

Wird das Studium berufsbegleitend und mit Blick auf den ausgeübten Beruf durchgeführt, dann können die Kosten prinzipiell als Werbungskosten unbegrenzt abgezogen werden. Werbungskosten sind grundsätzlich auch vor- oder rücktragbar, so dass sie auch erst bei späterer Einkommenserzielung die Steuer mindern können.

Unabhängig davon, wie dies nun im Einzelfall erfolgt, d.h. ob über Sonderausgaben- oder Werbungskostenabzug, so sind damit aber Steuermindereinnahmen für die öffentliche Hand verbunden, so dass davon auszugehen ist, dass dies nicht ohne Rückwirkungen

auf den Landeszuschuss an die Hochschulen sind wird. In welchem Umfang dies möglich ist, hängt zum einen von der letztlichen Gebührenhöhe und dann vom unterstellten Grenzsteuersatz ab. Geht man mit Blick auf die in den kommenden Jahren vorgesehenen Steuersenkungen von einem durchschnittlichen Grenzsteuersatz von 25 % aus, dann würden sich die Mindereinnahmen je nach Studiengebührensysteem auf € 10 bis € 18 Mio. pro Jahr belaufen. Es ist somit davon auszugehen, dass die Landeszuweisungen an die Hochschulen um die entsprechenden Beträge gekürzt werden, so dass sich der Netto-Effekt der Gebühreneinführung vermutlich entsprechend verringern wird.

Auf der Grundlage der vorstehenden Ausführungen können nunmehr die wesentlichen Eckpunkte des StudienCredit-Modells konkretisiert werden.

4. Das StudienCredit-Modell in seinen Details

Die Studierenden erhalten insgesamt bis zu 360 StudienCredits, von denen 216 für das Bachelor- und 144 für das Master-Studium sind. Ausgehend von den Festlegungen der Kultusministerkonferenz, die von insgesamt 300 Credits für ein solches Studium ausgeht, entspricht dies einem Zuschlag von 20 %. Diese zusätzlichen Credits können für Wiederholungen, zusätzliche Kursangebote oder aber für spätere Bildungsabschnitte und –maßnahmen verwendet werden. Während des Bachelor-Studiums werden für regulär Studierende i.d.R. keine privaten Finanzierungsanteile erwartet, jedoch während des Master-Studiums, worauf weiter unten eingegangen wird.

Die Ausgabe der Credits erfolgt jeweils einmalig zu Beginn des Studiums, so dass die Studierenden uneingeschränkt selbständig über die Verwendung bzw. Einlösung der Credits entscheiden können. Bei jeder Anmeldung zu einer Veranstaltung wird die Hälfte der insgesamt für diese Veranstaltung vorgesehenen Credits abgebucht und bei erfolgreicher Prüfung die verbleibende Hälfte. Die Hochschule erhält den entsprechenden monetären Gegenwert der Credits überwiesen.

Konkret könnte man von einem virtuellen 'Verwahr-Konto' ausgehen, dessen Saldo bei Studienbeginn 216 Credits entspricht (siehe Tabelle 18). Meldet sich der oder die Studierende nun zu einer Veranstaltung mit einem Wert von insgesamt z.B. 4 Credits an, dann werden zunächst 2 Credits vom Konto abgebucht. Die Hochschule erhält damit korrespondierend den entsprechenden finanziellen Gegenwert auf ihrem Konto gutgeschrieben. Werden nun die im Verlauf des Semesters oder am Semesterende zu erbringenden Leistungen bestanden, werden die beiden restlichen Credits vom virtuellen 'Verwahr-Konto'

abgebucht und zusammen mit den 2 Credits für die Anmeldung gutgeschrieben. D.h. auf dem Haben-Konto werden 4 Credits gutgeschrieben. Der Hochschule werden wiederum die entsprechenden Geldbeträge für die beiden Credits überwiesen. Auf dem virtuellen Verwahrkonto des Studierenden wären dann noch 212 Credits für das restliche Bachelor-Studium verfügbar. Überträgt man die beispielhaft auf ein ganzes Semester, dann wären bei Einlösung von z.B. 26 Credits zu Beginn des 2. Semesters noch 190 Credits verfügbar.

		Kontenblatt des Studierenden			Konto der Hochschule	
Semester	Besuchte Veranstaltungen	verfügbare Credits	eingelöste Credits	Summe	günstigeres Studium (50 Euro je Credit)	teureres Studium (100 Euro je Credit)
Studienbeginn		216	0			
1. Semester	2 Seminare á 4 CP	-8	8		600	1.200
	4 Vorlesungen á 1 CP	-4	4		300	600
	4 Vorlesungen á 2 CP	-8	8		600	1.200
	2 Übungen á 3 CP	-6	6		450	900
Kontostand am Ende des 1. Semesters		190	26	26	1.950	3.900
2. Semester	3 Seminare á 4 CP	-12	12		900	1.800
	3 Vorlesungen á 1 CP	-3	3		225	450
	3 Vorlesungen á 2 CP	-6	6		450	900
	3 Übungen á 3 CP	-9	9		675	1.350
Kontostand am Ende des 2. Semesters		160	30	56	2.250	4.500
3. Semester	1 Seminare á 4 CP	-4	4		300	600
	3 Vorlesungen á 1 CP	-3	3		225	450
	1 Vorlesungen á 2 CP	-2	2		150	300
	2 Übungen á 3 CP	-6	6		450	900
Kontostand am Ende des 3. Semesters		145	15	71	1.125	2.250

Tabelle 18: Exemplarische Darstellung eines Studienkontos für Studierende und Hochschulen

Da der Verbrauch der Credits abhängig ist vom Studieverhalten der Studierenden, sind aus hochschulpolitischer Sicht prinzipiell keine weitergehenden Regelungen zu Langzeit-Studiengebühren erforderlich. Das Modell ermöglicht implizit ein Teilzeit-Studium, ohne dass ergänzende Ausnahmeregelungen erforderlich sind, die festlegen, unter welchen Voraussetzungen bei so genannten Langzeit-Studierenden eine Überschreitung der vorgesehenen Semesterzahl ohne Zahlung von Studiengebühren gerechtfertigt ist. Sollte aus übergeordneten bzw. anderweitigen, z.B. volkswirtschaftlichen Gründen dennoch die Einführung einer Langzeit-Studiengebühr vorgesehen sein, dann wären entsprechende Regelungen zu spezifizieren. Nach Ansicht des Verfassers sollten jedoch vielmehr die Regelungen modifiziert werden, die den Studierenden-Status für Personen ohne eigentliche Studienabsicht attraktiv erscheinen lässt. Hierzu zählen etwa kindbezogene Freibeträge im Steuerrecht bzw. Kindergeld, Sozialversicherungsrechtliche Regelungen etc. Wir werden hierauf weiter unten noch genauer eingehen.

Gebühren beim Masterstudium

Ausgehend von den Festlegungen des Auftraggebers sollen für das Masterstudium Studiengebühren erhoben werden. Für den Anteil an Studiengebühren an den Credits bieten sich zwei grundlegende Ansätze an: Einerseits könnte sie einen bestimmten prozentualen Anteil entsprechen, z.B. 15 oder 20 % oder aber einem bestimmten Euro-Betrag, z.B. € 15 oder € 20 je Credit. Zwar hat die erstgenannte Regelung den Vorteil, dass sie die unterschiedlichen Kosten von Studienfächern berücksichtigt, allerdings führt dies zu teilweise sehr hohen Gebührenbeträgen für vergleichsweise wenig ertragreiche Studiengänge, während zugleich gleichhohe Studienkosten mit sehr unterschiedlichen Einkommen verbunden sein können. Dies erscheint einerseits nicht ganz gerecht und ist andererseits mit teilweise sehr hohen Gebührenbelastungen verbunden, die Lenkungswirkungen bzw. den teilweisen Verzicht auf die Aufnahme eines Masterstudiums erwarten lassen. Dies dürfte somit zu unerwünschten Lenkungswirkungen führen, so dass dieser Ansatz nicht weiterverfolgt wird.

Da auch die einheitliche Studiengebühr unter Zugrundelegung der gleichen Wirkungen, aber aus einer anderen Perspektive die unterschiedlichen Studienkosten bzw. Erträge unzureichend ausgleicht, erscheint die Einführung eines fächerspezifisch differenzierten Modells mit festgelegten Gebührenbeträgen ein geeignetere Ansatz. D.h. es wird vorgeschlagen, dass die Studienfächer an Universitäten in drei und an Fachhochschulen in zwei Kategorien unterteilt werden, deren Zusammensetzung sich an den (durchschnittlichen) Kosten bzw. Erträgen des Studienfaches orientieren. Zur ersten Gruppe mit einer Gebühr von € 15 gehören die kostengünstigsten und vergleichsweise wenig ertragreichen Fächer (z.B. Sprach- und Kulturwissenschaften, Sport und Kunst(wissenschaft)). Zur zweiten Gruppe mit einer Gebühr von € 20 sollten die Fächer mit etwas höheren Kosten und/oder mittleren Erträgen gehören, wie z.B. Ingenieurwissenschaften oder Agrar-, Forst- und Ernährungswissenschaften, Mathematik und Naturwissenschaften. Die dritte Gruppe bilden die kostenintensiveren bzw. ertragreichen Fächer, wie Medizin und Rechts- und Wirtschaftswissenschaften. Für jeden Credit in diesen Fächern ist eine Gebühr von € 25 zu entrichten.

Für die Fachhochschulen werden aufgrund der wesentlich geringeren Kostenstreuung nur zwei Kategorien vorgeschlagen. Zur ersten Kategorien mit einer Gebühr von € 15 sollten alle Fächergruppen außer Rechts- bzw. Wirtschaftswissenschaft und evtl. Ingenieurwesen gehören. Für letztere käme eine Gebühr von € 20 je Credit in Betracht. Es sei allerdings darauf hingewiesen, dass die Zuordnung zu den einzelnen Kategorien letztlich

eine politische Entscheidung ist, die auch die jeweiligen Erfordernisse des Arbeitsmarktes mit berücksichtigen kann.

Neben den beiden bisher vorgestellten Kernelementen des StudienCredit-Modells erscheint auch eine Neuregelung des Studierendenstatus' aus verschiedenen Gründen angebracht bzw. diskussionswürdig.

Studierenden-Status

Im deutschen Steuer- und Sozialrecht gibt es verschiedene Regelungen, die mit dem Studierenden-Status verbunden sind. Hierzu zählt z.B. der Kinderfreibetrag im Steuerrecht bzw. das Kindergeld, die Familienmitversicherung u.a. in der Kranken- oder Haftpflichtversicherung, ein geringerer Sozialversicherungsbeitrag bei Erwerbstätigkeit etc. Darüber hinaus ist mit dem Status häufig ein kostengünstiges Semesterticket, geringere Preise bei Zeitungs- und Zeitschriften-Abonnements und vergünstigte Eintrittsgebühren bei kulturellen Veranstaltungen verbunden. Dies führt dazu, dass sich an den deutschen Hochschulen in erheblichem Umfang Personen einschreiben bzw. eingeschrieben bleiben, die keine unmittelbare Studienabsicht haben. Diese "Studierenden" sind hochschulpolitisch – trotz der beträchtlichen Aufmerksamkeit, die ihnen immer wieder gewidmet wird – vollkommen bedeutungslos. Von fiskal- und sozialpolitischer Relevanz sind sie aber, soweit sie die vom Status abhängenden Leistungen in Anspruch nehmen.⁵⁴ Es erscheint daher angebracht, die mit dem Studierenden-Status verbundenen Vorteile auf die Personengruppen zu begrenzen, die damit erreicht werden sollen, d.h. auf Personen, die tatsächlich überwiegend studieren.⁵⁵ Im Sozialversicherungsrecht werden Studierende, die (nicht nur kurzfristig und in den Semesterferien) mehr als die Hälfte der regelmäßigen wöchentlichen Arbeitszeit erwerbstätig sind, als überwiegend Erwerbstätige betrachtet und anderen Erwerbstätigen gleichgestellt. In Analogie zu dieser Regelung könnte man den Status 'Studierende/r' auf die Personen beschränken, die überwiegend, also mehr als die Hälfte ihrer Zeit studieren. Geht man also von 30 Credits aus, die ein/e Vollzeit studierende Person erbringen kann, dann würde die Hälfte bei 15 Credits liegen.

⁵⁴ Dies bedeutet aber zugleich, dass das günstigere Semesterticket ebenso wie die Zeitungs- und Zeitschriftenabonnements eigentlich von untergeordneter Bedeutung sein sollten, da sie unmittelbar keine Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte haben. Bei vergünstigten Kulturveranstaltungen hängt das öffentliche Interesse von der Trägerschaft bzw. von staatlichen Zuwendungen ab, die ggf. verringert werden könnten, wenn die (unberechtigten) Vorteile für den Personenkreis abgeschafft würde, der nicht studiert und somit auch nicht zur eigentlichen Zielgruppe gehört.

⁵⁵ Darüber hinaus ließe sich auch grundsätzlich die Frage stellen, ob solche Vergünstigungen überhaupt erforderlich sind bzw. abhängig von einem pauschal unterstellten und damit einkommensunabhängigen Status gewährt werden sollten.

Der für manche Studierende wichtige 'Studierenden-Status' sollte daher nur erteilt, wenn absehbar bzw. geplant ist, dass im laufenden Semester mindestens 15 Credits erbracht werden sollen. Sofern bereits bei Anmeldung zu einer Credit-relevanten Veranstaltung, d.h. zu Semesterbeginn die Hälfte der Credits abgebucht wird, bedeutet dies, dass Anmeldungen zumindest im Umfang von 7,5 Credits vorgenommen werden müssen.

Wer weniger als die Hälfte der erforderlichen Credits erbringen möchte und dennoch aus bestimmten Gründen den Studierendenstatus benötigt, kann bei Nachweis bestimmter Voraussetzungen diesen auch bei geringerem Studienumfang erhalten. Eine solche Regelung könnte z.B. für schwangere Frauen und alleinerziehende Mütter und Väter oder bei hochschulpolitischen Aktivitäten (AStA-Arbeit) und längerfristiger Erkrankung vorgesehen werden, sollte aber auf das unabdingbar notwendige bzw. erforderliche begrenzt werden. Während z.B. Schwangerschaft und schwere sowie längerfristige Erkrankungen ein Studium tatsächlich zeitweise verhindern können, ist evtl. alternativ zu diskutieren, ob nicht etwa bei Kindererziehung ergänzende Leistungen angeboten werden (Kindergartenplätze, Einkommen bzw. die BAföG-Förderung ergänzende Leistungen), die eine bessere Vereinbarkeit mit dem Studium gewährleisten. Bei hochschulpolitischen Aktivitäten stellt sich zugleich die Frage, inwieweit diese Tätigkeiten tatsächlich einen Zeitumfang von mehr als 20 Stunden pro Woche einnehmen, die eine Studiertätigkeit in ausreichendem Umfang zur Erlangung des Studierenden-Status beeinträchtigen würde.

Es gibt nach Ansicht des Verfassers des vorliegenden Gutachtens keine Begründung dafür, warum die mit dem Studierenden-Status verbundenen finanziellen Vorteile weiterhin an Personen gewährt werden soll, die nicht überwiegend studieren. Durch die Beschneidung der Vorteile dürfte sich der Anreiz auch verringern 'unnötig' eingeschrieben zu sein, wodurch sich vermutlich das – heute hochschulpolitisch überbewertete – Problem der Langzeit-Studierenden erledigen würde. Da sich dadurch der begünstigte Personenkreis möglicherweise in erheblichem Umfang verringern dürfte, ist zugleich davon auszugehen, dass dies zu erheblichen Einsparungen in den öffentlichen Haushalten führen wird. Zumindest ein Teil davon könnte zugleich zur Verbesserung der Finanzausstattung der Hochschulen genutzt werden.

Hochschulen

Die Hochschulen erhalten vom Land den mit einem Credit verbundenen finanziellen Gegenwert, wobei dieser Wert abhängig ist von den tatsächlichen Kosten des Studiums. D.h. er ist etwa in den Ingenieurwissenschaften höher als etwa in den Geistes- oder Wirtschaftswissenschaften.

Hinsichtlich der konkreten Bemessung des jeweiligen Nennbetrages sind weitergehende Vorarbeiten erforderlich. So ist z.B. genauer zu diskutieren, auf Grundlage welcher Studierendenzahl er festgesetzt werden sollte. Da der finanzielle Gegenwert bei Zugrundelegung aller Studierenden aufgrund der Tatsache, dass ein Teil der eingeschriebenen Studierenden entweder keine oder eine verminderte Anzahl an Veranstaltungen nachfragt, niedriger ist, würde dies zu einer Unterfinanzierung der Hochschulen führen. Alternativ käme als grobe Annäherung an die tatsächliche Nachfrage nach Studienleistungen der Hochschulen die Anzahl der Studierenden in der Regelstudienzeit in Betracht oder die offizielle Zahl der Studienplätze in einem Studiengang. In der vorliegenden Arbeit wird in einer ersten Annäherung von der Anzahl der Studierenden in der Regelstudienzeit ausgegangen. Dies führt unter Berücksichtigung der nachfolgenden Ausführungen zu den in Tabelle 5 indikativ dargestellten Creditwerten, wobei diese aufgrund unzureichender Datenspezifikation ausschließlich als grober Richtwert betrachtet werden sollten. Vor Einführung eines StudienCredit-Modells wäre eine detailliertere Betrachtung der relevanten Kostengrößen erforderlich. Die dort genannten Creditwerte reichen jedoch aus, um die Prinzipien des StudienCredit-Modells zu verdeutlichen.

Über die unmittelbaren Lehrkosten hinaus wird ferner vorgeschlagen, dass auch die Overhead-Kosten für Verwaltung und Investitionen über die Nennwerte der Credits in den einzelnen Fächergruppen abgedeckt wird. Dies setzt allerdings weitergehende Betrachtungen und Berechnungen voraus, die im Rahmen dieses Gutachtens nicht geleistet werden können. Allerdings liefert Tabelle 5 auch hierzu eine Indikation.

Wie bereits angedeutet, sollte die Einlösung der Credits durch die Studierenden und damit die Überweisung der entsprechenden Finanzmittel an die Hochschulen in zwei Schritten erfolgen, zur Hälfte zu Beginn des Semesters und zur Hälfte bei Bestehen der Prüfungen. Man könnte alternativ überlegen, ob dies in drei Schritten erfolgen soll, um den Aufwand der Hochschule zur Durchführung der Prüfungen bzw. die Abnahme der Prüfungsleistungen zu berücksichtigen. Dies würde konkret bedeuten, dass die nach Anmeldung verbleibende Hälfte in zwei kleinere Einheiten aufgeteilt wird, etwa 25 %, von denen die erste bei Prüfungsanmeldung und die zweite bei bestandener Prüfung ausbezahlt werden. Zu berücksichtigen ist bei entsprechenden Überlegungen allerdings auch, dass sich dadurch der administrative Aufwand eines solchen StudienCredit-Modells erhöhen würde.⁵⁶

⁵⁶ Umgekehrt ließe sich auch überlegen, ob die Überweisung nicht jeweils für alle Credits bei der Anmeldung erfolgen solle. Dies würde einerseits den administrativen Aufwand vermindern, andererseits aber auch das Interesse der Hochschulen an der erfolgreichen Absolvierung der Module vermindern. Vielmehr

Aufgrund der Kopplung der Credits mit der Nachfrage nach bestimmten Veranstaltungen, der Leistungen der einzelnen Fachbereiche bzw. genauer der einen Studiengang organisierenden Einheiten gegenüber stehen, sollte diese auch die begünstigen hinsichtlich der Finanzzuweisungen werden. D.h. konkret, dass die Gelder nicht in die Gesamthaushalt der Hochschule fließen, sondern den einzelnen Fachbereichen zukommen. Die durch die Zentralverwaltung bzw. zentralen Einheiten erbrachten Leistungen werden über interne Verrechnungen ausgeglichen, sofern diese Overhead-Kosten Bestandteil des Nennwertes der Credits sind. Alternativ ließen sich hier gesonderte Finanzübertragungen vorstellen, die sich explizit auf die Erbringung dieser zentralen Leistungen beziehen. So könnte etwa ein gesondertes Verwaltungsbudget zwischen Hochschule und Land verhandelt werden. Andererseits würde dadurch der Anreiz zur Effizienzverbesserung in den zentralen Verwaltungseinheiten verringert. Im Rahmen des vorliegenden Gutachtens wird daher vorgeschlagen, dass die Overhead-Kosten durch den Creditwert berücksichtigt werden.

Ein Vorteil dieser unmittelbaren Kopplung von Credit, Nennwert und dem Fachbereich ist, dass die Einheit begünstigt wird, die die Leistung auch tatsächlich erbracht hat. D.h. es gibt keine Verteilungsdiskussionen innerhalb der Hochschule. Gleichzeitig wird dadurch auch berücksichtigt, wo, welche Leistungen nachgefragt bzw. erbracht wurden. Werden also Veranstaltungen an anderen Fachbereichen nachgefragt – etwa "Empirische Sozialforschung" bei den Psychologen statt bei den Soziologen, so erhalten die Psychologen auch die damit verbundenen Gelder, da sie auch die Lehrleistung erbracht haben. Gleichzeitig könnten die Einnahmeausfälle die Soziologen dazu veranlassen gegebenenfalls die Qualität der Veranstaltung zu verbessern.

Zugleich könnte es dadurch auch zu einem (Veranstaltungs-)Wettbewerb zwischen Hochschulen kommen, zumindest in Ballungsgebieten bzw. zwischen relativ nahe beieinander liegenden Hochschulen, wie etwa Heidelberg und Mannheim oder Universität und Fachhochschule Stuttgart.⁵⁷

könnte dies sogar den gegenteiligen Effekt bewirken, dass nämlich die Hochschulen an hohen Durchfallquoten interessiert sind, um ihre finanzielle Ausstattung zu verbessern. Dies wäre sicherlich nicht im Sinne des Modells.

⁵⁷ Dies bedeutet zugleich, dass die Anerkennung von Leistungen, die an anderen Einrichtungen als der 'Heimat-Hochschule' erbracht wurden, übergreifend durch das Ministerium geregelt werden muss, da ansonsten zu erwarten ist, dass nur die Leistungen anerkannt werden, die an der eigenen Hochschule bzw. dem jeweiligen Fachbereich erbracht wurden. Dies würde der mit der Einführung von solchen Gutschein- oder Creditmodellen verbundenen Intention widersprechen.

In weitergehenden Schritten könnte auch die lehrbezogene Vergütung der Lehrkräfte über die StudienCredits oder die Ausstattung der Lehrstühle mit Personal und Sachmitteln beeinflusst werden. Je mehr Credits an einem Lehrstuhl eingelöst werden bzw. je mehr Studierende die Lehrleistung nachfragen, desto größer die Beanspruchung durch Lehre und desto größer der Bedarf an Personal und ggf. Sachmitteln. Dies ließe sich wesentlich besser als bisher anhand der eingelösten Credits überprüfen, so dass nicht nur die Fachbereiche, sondern auch die Lehrstühle ein Interesse an den Studierenden haben. Damit dürften wesentliche Modellelemente hinreichend definiert sein. In folgenden Abschnitten sollen abschließend die wesentlichen Vorzüge des Modells im Vergleich zu den anderen Studienkontenmodellen dargestellt werden.

5. Vor- und Nachteile gegenüber anderen Studienkontenmodellen

In den vergangenen Jahren sind in vereinzelten Bundesländern Studienkonten ernsthafter diskutiert worden und werden in zwei Ländern, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz nunmehr auch implementiert. Aktuell benutzt auch die Universität Bremen diesen Begriff für eine interne Veränderung. Im folgenden sollen diese Modelle kurz vorgestellt und die wesentlichen Unterschiede sowie Vor- und Nachteile zum hier entwickelten Modell diskutiert werden.

5.1 Studienkontenmodell in NRW und RP

Die beiden Studienkontenmodell in NRW und RP sind weitgehend gemeinsam von den beiden Landesregierungen entwickelt worden und somit größtenteils auch identisch. Es bietet sich daher auch an, sie gemeinsam zu diskutieren.

Die grundlegende Idee der Studienkonten ist, dass die Studierenden bei Studienbeginn ein Guthaben in Höhe einer bestimmten Zahl an Semesterwochenstunden (SWS) erhalten. Nach dem aktuellen Stand läuft es im Moment auf ein einheitliches Konto von 200 SWS hinaus, unabhängig vom gewählten Studiengang oder der Hochschulart.

Während des Studiums werden nun die pro Semester verbrauchten SWS vom Konto abgebucht. Die nach Studienende noch verfügbaren SWS können für Weiterbildungsmaßnahmen an Hochschulen eingesetzt werden, an den Universitäten allerdings mit der Einschränkung, dass das Studium innerhalb der Regelstudienzeit zzgl. einem weiteren Semester abgeschlossen werden muss. Reicht umgekehrt das Konto nicht aus, etwa weil

mehr Veranstaltungen besucht worden sind, müssen die Studierenden zusätzliche SWS kaufen, was faktisch zur Einführung von (Langzeit-)Studiengebühren führt.

Für die Hochschulen bedeutet diese Umstellung, dass sie einen Teil ihrer Einnahmen in Abhängigkeit von der von den Studierenden nachgefragten Anzahl an SWS erhalten. Während der traditionellen Erst-Studienphase erhalten sie € 12,50 pro SWS und bei Weiterbildungsveranstaltungen € 50.

Die Abbuchung soll zunächst als sogenannte Regelabbuchung erfolgen, d.h. es wird pro Semester eine festgelegte Zahl an SWS vom Konto abgebucht, unabhängig von der Anzahl der tatsächlich nachgefragten SWS und jeweils die Hälfte der in der Studienordnung vorgeschriebenen (durchschnittlichen) SWS. Dies würde theoretisch bedeuten, dass Studierende an Fachhochschulen in der Regel 12 und Studierenden an Universitäten im Schnitt 16 Semester studieren könnten, ohne Studiengebühren entrichten zu müssen. Allerdings soll praktisch von einer etwas kürzeren maximalen Studiendauer ausgegangen werden, indem die Abbuchung nach Überschreiten der Regelstudienzeit progressiv steigt, wodurch sich die maximale, gebührenfreie Studiendauer auf 12 Semester verkürzt.

Die Abbuchung als Regelabbuchung, d.h. die Abbuchung von SWS unabhängig von der tatsächlich nachgefragten Anzahl, hat für die Studierenden zur Folge, dass sie nach einer bestimmten Semesterzahl Gebühren zu entrichten haben, egal ob sie mehr oder weniger Veranstaltungen nachgefragt haben. Sie haben also keine Möglichkeit, ihr Studienverhalten wirklich zu steuern bzw. hierdurch auch Signale, etwa über die Studienorganisation oder zusätzlich erforderlich Kapazitäten, an die Hochschule auszusenden. Es ist auch keine Differenzierung in Voll- und Teilzeitstudium möglich. Sie haben daher auch keinen Anreiz, sich etwa bei den Hochschulen zu beschweren, wenn Veranstaltungen nicht ordnungsgemäß angeboten oder durchgeführt werden.

Die Hochschulen ihrerseits erhalten ihre Zuwendungen unabhängig von der konkreten Nachfrage der Studierenden, sozusagen als 'Flat-rate'. Sie verfügen somit über eine gewisse Sicherheit hinsichtlich ihrer Haushaltsplanung und haben keinen Anreiz, ihr Angebot etwa an die Nachfrage anzupassen. Ob die Studierenden viele oder wenige Veranstaltungen nachfragen, ist für sie ebenso wenig von Bedeutung wie z.B. die Bereitstellung zusätzlicher Praktika bei unbefriedigter Nachfrage.

Es ist daher anzunehmen, dass die Regelabbuchung nur geringe Effekte auf Hochschulen und Studierende hat. In letzter Konsequenz ist die Regelabbuchung nicht mehr und nicht weniger als die Einführung von Langzeit-Studiengebühren. Es ist lediglich zu erwarten, dass der administrative Aufwand bei der Einführung von Studienkonten erheblich

größer sein wird als bei einer 'reinen' Einführung von Langzeitgebühren. Insoweit ist die Einführung von Studienkonten, die als Regelabbuchung umgesetzt werden, nicht als zukunftsorientierte Weiterentwicklung der Hochschulfinanzierung anzusehen.

Hiervon sind die Wirkungen der in diesem Gutachten vorgeschlagenen nutzungsabhängigen Abbuchung zu unterscheiden, die hier noch einmal kurz zusammengefasst werden sollen.

Aus Sicht der Studierenden werden nur die Einheiten abgebucht, die sie auch nachgefragt haben. Wer also ein Teilzeit-Studium durchführt, kann sein Guthaben wesentlich länger ohne Gebühren nutzen als jemand bei einem Vollzeit-Studium. Die Hochschulen ihrerseits spüren unmittelbar jede Veränderung der Nachfrage und hätten endlich ein reales Abbild der tatsächlichen Nachfrage nach ihren Lehrleistungen. Fragen die Studierenden weniger Lehrleistungen nach, z.B. weil sie nebenbei erwerbstätig sein müssen, bestimmte Veranstaltungen ihren Vorstellungen und Anforderungen nicht entsprechen oder aber die Kapazitäten unzureichend sind, dann verringern sich die Einnahmen der Hochschulen. Das heisst, die Hochschulen haben selbst ein Interesse daran, die entsprechenden, nachgefragten Veranstaltungen auch anzubieten. Sie werden also ggf. ihre Kapazitäten erhöhen, weil dies mit zusätzlichen Einnahmen verbunden ist.

Umgekehrt werden sich die Studierenden möglicherweise beschweren, wenn die besuchten Veranstaltungen nicht ihren Vorstellungen entsprechen, etwa weil der Professor mehrere Male nicht anwesend war oder nicht entsprechend vorbereitet ist.

Dies bedeutet in der Konsequenz, dass sich das Verhältnis von Hochschulen und Studierenden verändern dürfte und die Studierenden verstärkt als interessengeleitete Kunden auftreten können, die ihre Anforderungen auch formulieren und durchsetzen können. Im Gegensatz zu Studiengebühren ist dies auch ohne unmittelbare finanzielle Beteiligung der Studierenden möglich. Es ist daher auch nicht gerechtfertigt, die Einführung von Studienkonten undifferenziert mit der Einführung von Studiengebühren gleichzusetzen.

Zusammenfassend dürften daher die hier konkretisierte, nutzungsabhängige Studienkontenvarianten zu erheblichen Lenkungseffekten in den deutschen Hochschulen führen. Die Studierenden können ihre größere Wahlfreiheit wesentlich besser umsetzen. Sie können sich z.B. die besten Veranstaltungen an allen Hochschulen des Landes aussuchen, wobei die Hochschulen – anders als im heutigen System – nutzungsabhängig vergütet würden. Dies könnte zu interessanten Initialzündungen führen bzw. bestimmte Prozesse endlich transparent werden lassen.

Es sei abschließend aber darauf hingewiesen, dass die Einführung eines nutzungsabhängigen Studienkontenmodells in beiden Ländern für das Jahr 2007 vorgesehen ist. Mit dem hier vorgeschlagenen Ansatz wird somit die dortige Entwicklung (lediglich) vorweggenommen. Einen etwas anderen Ansatz wählt die Universität Bremen.

5.2 Das Studienkontenmodell der Universität Bremen

In den letzten Tagen und Wochen führt das so genannte Studienkontenmodell der Universität Bremen zu verstärkter medialer Aufmerksamkeit. Auch wenn es einige Parallelen zu den o.g. Studienkonten in NRW und RP hat, gibt es einige erhebliche Unterschiede.

Vorgesehen ist, dass die Studierenden je Semester 30 Credits erwerben müssen, mindestens aber 15. Wer dieses nicht erreicht, soll einen Brief der Universität erhalten, "dass man sich Sorgen über den zeitgerechten Studienabschluss" mache. Die erworbenen Credits sollen auf einem Konto gutgeschrieben und der Kontostand einmal jährlich 'offengelegt' werden. Das Studium solle innerhalb der doppelten Regelstudienzeit gebührenfrei sein, wodurch ergänzende Regelungen, z.B. für Krankheit, Schwangerschaft oder Kindererziehung obsolet würden.

Bei der Mittelverteilung innerhalb und zwischen den Hochschulen sollen die "im Rahmen des Studienkontenmodells ermittelten Daten" als Grundlage dienen (AG Studienkontenmodell der LRK Bremen 2003). Die Summe der durch die jeweils eingeschriebenen Studierenden im Verhältnis zur Summe der durch diese Studierenden erwerbenden Credits soll als Indikator dienen und die Lehreinheiten belohnen, die im Jahresablauf die prozentual höchsten Anteil erreichen. Es wird allerdings nicht spezifiziert, welcher Budgetanteil hierdurch konkret verteilt werden soll.

Nach Ansicht des Verfassers ist auch dieser Ansatz letztlich nicht überzeugend. Zunächst einmal ist festzustellen, dass es überwiegend um Verhaltenssteuerung der Studierenden und weniger um die Hochschulen geht, die aber durch Studienorganisation etc. maßgeblich die Voraussetzungen dafür zu schaffen haben, dass diese Leistung auch erbracht werden kann. Gleichzeitig werden sie aber u.U. auch dafür bestraft, wenn Studierende Leistungen nicht nachfragen bzw. abrufen. Eine hohe Quote an Schwangeren könnte hier z.B. kontraproduktiv wirken, ohne dass der Fachbereich hierauf Einfluss hat bzw. dies durch die Aufnahme zusätzlicher Studierender kompensieren kann.

Auch wenn es durchaus lobenswert ist, dass sich die Hochschulen um ihre Studierenden kümmern und sie zum Studienabschluss sowie zur Verkürzung der Studienzeiten anhalten wollen, wirkt das Modell eher als Gängelei der Studierenden, denn als wirklich

gleichberechtigtes Nebeneinander beider Gruppen. Es gibt auch keine oder nur sehr geringe Anreize, zusätzliche Veranstaltungen oder gar eLearning-Kurse für berufstätige Studierende anzubieten.

Einerseits sind zwar zusätzliche Credits bei besonderem Studienengagement ein interessantes Instrument zur Beeinflussung des Verhaltens der Studierenden, andererseits werden damit auch andere Verhaltensweisen indirekt negativ sanktioniert. Warum erhält z.B. der Studierende zusätzliche Credits, die alleinerziehende Mutter oder jemand, der/die sich selbständig macht und Arbeitsplätze schafft und daher nur eingeschränkt studieren kann, aber nicht. Warum wird ein Auslandsstudium gefördert, so begrüßenswert dies auch nach Ansicht des Verfassers sein mag, aber ein evtl. fachlich oder persönlich viel besser geeignetes Studium an einer anderen deutschen Hochschule aber nicht. Warum hochschulpolitische Aktivitäten, nicht aber parteipolitisches oder bürgerschaftliches Engagement fördern. Diese Überlegungen müssen nicht grundsätzlich gegen jede Form von positiver Sanktionierung von bestimmtem Verhalten sprechen, sie weisen aber darauf hin, dass solche Regelungen besonders intensiver Diskussionen bedürfen. Es sei auch darauf hingewiesen, dass sie fast zwangsläufig mit Ungerechtigkeiten verbunden sind und dazu führen, dass ein Teil der im Modell intendierten verbesserten Vereinbarkeit diverser Lebensbereiche – Stichwort Teilzeitstudium – doch wieder eingeschränkt wird, sofern man nicht komplizierte zusätzliche Bestimmungen einführt, etwa dergestalt, dass 'wer alleinerziehend ist und deshalb nicht Vollzeit, aber mindestens zwei Drittel studieren kann, erhält ebenfalls einen Bonus' etc.

Auch für die Hochschulen ergeben sich einige problematische Konsequenzen, auch wenn deren Finanzierung nur eingeschränkt über die erworbenen Credits gesteuert wird. vom Verhalten der Studierenden ist. Letztlich handelt es sich um eine Belohnung für Fachbereiche, deren Studierende zu einem möglichst großen Anteil Vollzeit studieren. Unterstellt man einen streng rationalen Fachbereich, dann wäre es vorteilhaft alle Studierenden bzw. Studienbewerber auszuschließen, die 'erkennbar' nicht Vollzeit studieren werden, also allein erziehende Mütter und Väter, Studierende, die auf Erwerbstätigkeit angewiesen sind etc.

Da dies zur Zeit aber nur sehr eingeschränkt steuerbar ist, bedeutet dies umgekehrt, dass die Fachbereiche für die Zusammensetzung bzw. das Studieverhalten ihrer Studierenden, dass sie weitgehend nicht wirklich beeinflussen können, bestraft werden. Glücklicherweise also, wie möglicherweise bei den Betriebswirten oder Juristen, deren Studierende vielleicht etwas zügiger studieren als in anderen Fächern. Unklar ist zugleich, welcher An-

teil des Budgets hierüber innerhalb der Hochschulen bzw. innerhalb des Hochschulsystems gesteuert werden soll.

Auch bezüglich dieses Ansatzes erscheint somit das hier skizzierte Modell vorteilhaft, da es wesentlich größere Anreize für die Hochschulen setzt, sich am Nachfrageverhalten der Studierenden zu orientieren und die Studienbedingungen so zu verbessern, dass ein zügiges Studium durchgeführt werden kann. Gleichzeitig ergeben sich auch Anreize, die Kapazitäten wirklich auszuschöpfen bzw. ggf. sogar auszudehnen, was im Bremer Modell nicht der Fall ist.

Anhang: Ausführlichere Diskussion des Preisbildungsmechanismus bei einheitlichen Bildungsgutscheinen

Ein einheitlicher Nennwert der Bildungsgutscheine für alle Studierenden kann von einem "Mindestmaß an Hochschulbildung", den durchschnittlichen Kosten aller Studiengänge sowie den teuersten Studiengängen ausgehen, d.h. zu differenzieren wäre demnach zwischen einer minimalen, einer durchschnittlichen und einer maximalen Ausstattung. Bevor die einzelnen Optionen ausführlicher diskutiert werden, sei darauf hingewiesen, dass der Auftraggeber für das Bachelorstudium davon ausgeht, dass keine Studiengebühren erhoben werden. D.h. für die Studierenden deckt der Gutschein die gesamten Aufwendungen ab, es können sich daher nur Wirkungen für die Hochschulen ergeben. Diese gilt es daher im folgenden näher zu analysieren. Anders dagegen für das weitergehende Masterstudium, hier sollen die Studierenden an den Ausbildungskosten beteiligt werden, d.h. es sollen Studiengebühren erhoben werden. In welchem Umfang dies der Fall ist, wird später noch genauer diskutiert werden. Die folgenden Überlegungen stellen einige grundsätzliche Alternativen dar. Auch wenn bei einigen von ihnen unmittelbar davon auszugehen ist, dass sie nicht realisiert werden sollen, sollen sie dennoch kurz dargestellt und diskutiert werden, um die grundsätzliche Wirkungsweise zu verdeutlichen.

Der "Mini-Voucher"

Angesichts der Festlegung, dass für das Bachelorstudium keine Gebühren erhoben werden sollen, kommt ein solcher "Mini-Voucher" grundsätzlich nur für das Masterstudium in Betracht. Grundlage eines solchen Mini-Vouchers wäre die politische Entscheidung, dass alle Studierenden nach dem Bachelorstudium nur noch eine bestimmte, staatlich finanzierte Mindestmenge an "Master-Bildung", abhängig vom individuell gewählten oder gewünschten Master-Studiengang, erhalten sollten.⁵⁸

Der erste, der ein solches Modell vorgeschlagen hat, war Milton Friedman (1955). Obwohl sein Vorschlag ausschließlich auf die Finanzierung des absoluten schulischen Minimums ausgerichtet war (Friedmann 1971),⁵⁹ könnte auch für den Hochschulbereich eine bestimmte Mindestmenge als gesellschaftlicher Konsens festgelegt werden. Orientiert an den in Kap. 2 dargelegten Pro-Kopf-Ausgaben käme z.B. die Fächergruppe Rechts-, Wirtschafts- und Sozialwissenschaften an Universitäten, d.h. ein Wert von rund € 1.000 pro Semester, in Betracht.

⁵⁸ Eine politische Begründung für dieses Modell könnte z.B. das von Dahrendorf (1965) eingeforderte 'Bürgerrecht auf Bildung' sein.

⁵⁹ Vgl. Friedman, 1971, S. 120.

Eine Grundvoraussetzung für die Einführung dieses Bildungsgutscheines wäre, dass entweder zusätzlich Studiengebühren eingeführt werden müssten oder die Studierenden die für ihr Studium erforderlichen zusätzlichen Gutscheine käuflich beim Staat erwerben müssten. Konkret müsste also ein Studierender im Fach Ingenieurwissenschaften Studiengebühren in Höhe von € 2.750 entrichten bzw. für diesen Betrag ergänzend StudienCredits erwerben.

Würde ein solcher Mini-Voucher eingeführt, läge der Subventionswert der Bildungsgutscheine für das einzelne Studium zwischen 100 % beim Studium Rechts-, Wirtschafts- und Sozialwissenschaft an Universitäten und unter 10 % beim Studium der Humanmedizin.⁶⁰

Auf Grund der Kostenerhöhung dürfte sich die Nachfrage nach allen Fächern (außer den Rechts-, Wirtschafts- und Sozialwissenschaften an Universitäten) tendenziell verringern.⁶¹ Da zudem die Kosten für alle Studiengänge in unterschiedlichem Ausmaß steigen würden, ist mit erheblichen Nachfrageverschiebungen zwischen den einzelnen Fächergruppen sowie mit einem Rückgang der Studierendenzahlen insgesamt zu rechnen.⁶² Die konkreten Auswirkungen hängen von verschiedenen (gesetzlichen) Rahmenbedingungen ab, die kurz als Szenarien durchgespielt werden sollen. Die folgenden Ausführungen sol-

⁶⁰ Sollte ein solcher Mini-Voucher eingeführt werden, so könnte ein Preiswettbewerb durch gesetzliche Auflagen verhindert oder zumindest eingeschränkt werden. Dies wird ggf. in späteren Betrachtungen berücksichtigt.

⁶¹ Hätten die Hochschulen darüber hinaus das Recht, ihre Preise (Studiengebühren) eigenständig festzulegen, dann wäre selbst für die zugrundeliegende Fächergruppe Rechts-, Wirtschafts- und Sozialwissenschaften nicht sichergestellt, dass sich die Kosten-Ertrags-Rechnung nicht verändert, da der ermittelte Wert ein Durchschnittswert ist, der sich aus preiswerteren und teureren Studiengängen zusammensetzt. Die völlige Freigabe der Gebühren- und Preisfestsetzung dürfte aber unrealistisch sein.

⁶² Eine negative Entwicklung ist aus ökonomischer Sicht allerdings theoretisch dann nicht zu erwarten, wenn die zusätzlichen Kosten in vollem Umfang auf die späteren Nachfrager der Akademiker (Arbeitgeber, Kunden) überwältzt werden könnten, und somit die Einkommen dieser Berufsgruppen entsprechend der höheren Gebühren steigen würden. Dieses wäre der Fall, wenn die Preiselastizität der Nachfrage größer eins ist. Vor dem Hintergrund der teilweise recht preisunelastischen bzw. zum großen Teil tarifvertraglich reglementierten Arbeitsmärkte erscheint eine entsprechende Preiselastizität unwahrscheinlich. Da sich jedoch gleichzeitig das Angebot in einigen Berufsgruppen auf Grund der höheren Ausbildungskosten verringern dürfte, ist jedoch zumindest eine Lohnerhöhung nicht ausgeschlossen. Damit dürfte der Nachfragerückgang bei teureren Studiengängen nicht ganz so stark sein, wie oben dargestellt. Da die Überwälzungsmöglichkeiten sich jedoch erst im Laufe der Jahre zeigen, wäre zunächst mit einem stärkeren Rückgang zu rechnen, der später in eine leichte Zunahme umschlagen würde. Vermutlich dürfte sich die Nachfrage nach diesen Studienfächern entsprechend dem Cobb-Web-Theorem (Schweinezyklus) entwickeln, d.h. bei guter Arbeitsmarktsituation steigen die Einschreibungen und bei schlechter sinken sie.

Eine andere Möglichkeit bestünde darin, dass die Kosten dieser Fächergruppen sinken, wenn die Nachfrage nach Studienplätzen sinkt. Die Wirkungen werden letztlich wiederum dem Vorgenannten entsprechen.

len das Grundprinzip von Gutscheinen bei unterschiedlichen Ansätzen und Rahmenbedingungen erläutern. Da sie teilweise etwas theoretisch-abstrakt sind und die Ergebnisse anschließend zusammengefasst werden, kann der Leser, der daran nicht interessiert ist, die folgenden Seiten ohne Verlust überschlagen.

Szenario 1: Freie Preisbildung

Es ist zu erwarten, dass die Studienfächer am stärksten nachgefragt werden, bei denen der Bildungsgutschein einen Subventionswert von annähernd 100 % erreicht. Dies gilt für die Rechts-, Wirtschafts- und Sozialwissenschaften vor allen Dingen an Universitäten und in etwas geringerem Umfang an Fachhochschulen. Die Fächergruppe dürfte neben den geringen Kosten auch durch die relativ hohen zu erwartenden Einkommen begünstigt werden, wobei die Universitäten eine größere Nachfrage als die Fachhochschulen erhalten müssten. Auch die Sprach- und Kulturwissenschaften sowie Kunst an Universitäten dürften weiterhin mit einer recht starken Nachfrage rechnen, da die Studiengebühren noch vergleichsweise niedrig sind. Umgekehrt dürfte die Nachfrage nach teuren Studiengängen wie etwa der Medizin, den Ingenieurwissenschaften oder den Agrar-, Forst- und Ernährungswissenschaften an Universitäten relativ stark zurückgehen.

Da die Hochschulen annahmegemäß das Recht haben, die Preise (Studiengebühren) selbständig und uneingeschränkt festzusetzen,⁶³ dürften bei den stärker nachgefragten Studiengängen die 'Preise' steigen und – umgekehrt – bei den weniger nachgefragten Studiengängen sinken.⁶⁴

Insgesamt wird es voraussichtlich zu einer Angleichung der Preise für die unterschiedlichen Studiengänge kommen, so dass sich mittelfristig eine geringere Verschiebung der Nachfrage ergeben würde. Im Endeffekt dürfte sich eine der beiden folgenden Situationen einstellen: Entweder zahlen alle Studierenden, unabhängig vom Studienfach, den gleichen Preis⁶⁵ oder es gibt einige wenige Preiskategorien – wie beispielsweise in Australien, dort allerdings staatlich reglementiert. Denkbar sind z.B. die folgenden Kategorien:

⁶³ Zusätzlich gilt die Einschränkung, dass die Hochschulen bei der Preisfestsetzung nicht an die Berücksichtigung der tatsächlich anfallenden Kosten gebunden sind.

⁶⁴ Um in stark nachgefragten Studiengängen (stärker) steigende Preise (Gebühren) zu prognostizieren, muss nicht zwingend von der Annahme der Gewinnmaximierung ausgegangen werden. Ist Quersubventionierung zwischen den verschiedenen Studiengängen möglich, d.h. nicht durch gesetzliche Auflage eingeschränkt, dann reicht die Kostendeckungsabsicht aus, um von steigenden Preisen z.B. in den Rechts- und Wirtschaftswissenschaften und sinkenden, z.B. in Medizin, auszugehen.

⁶⁵ Dies ist u.W. an vielen Hochschulen der USA der Fall.

- Sprach-, Kultur-, Sozial- und Geisteswissenschaften (kostengünstig und tendenziell weniger ertragreich),
- Ingenieurwissenschaften, Mathematik und Naturwissenschaften (mittleres Kostenniveau und durchschnittliche Einkommensaussichten),
- Medizin, Rechts- und Wirtschaftswissenschaften (teuer und/oder mit hohen oder höheren Einkommensaussichten verbunden).

Bei einer Orientierung des Nennwertes der Bildungsgutscheine an einem 'Mindestmaß an Hochschulbildung' wären demnach zunächst erhebliche, später etwas schwächere Lenkungswirkungen zu erwarten.⁶⁶ Da die 'Preise' für die kostengünstigeren Studiengänge allerdings steigen dürften, stellt sich die Frage, welche Auswirkungen sich hierdurch auf die Festsetzung des Nennwertes der Bildungsgutscheine ergeben.

Es bieten sich verschiedene Möglichkeiten an:

1. die längerfristige Festsetzung des Nennwertes auf diesen Ausgangswert,
2. die Veränderung anhand der (zu erwartenden) Steigerung des kostengünstigsten Faches sowie
3. eine Veränderung des Nennwertes anhand eines festgelegten Indizes.

zu 1.) Das Verbleiben des Nennwertes auf dem Ausgangsniveau führt zu einem sukzessiven Rückgang des staatlichen Finanzierungsanteils an den Hochschulausgaben. Hierdurch steigen die durch die Studierenden zu tragenden Kosten. Das Verhalten der Studierenden ist dann abhängig von der zu erwartenden Ertragsentwicklung und den Bedingungen der Ausbildungsförderung.

Wird angenommen, dass die Ertragselastizität der Nachfrage größer ist als die Kostenelastizität, wird c.p. die Studiennachfrage zunehmen. Ein solcher Zusammenhang erscheint jedoch unwahrscheinlich. Werden beide Elastizitäten als gleich angenommen, so verändert sich die Nachfrage nicht. Ist die Kostenelastizität der Nachfrage größer als die Ertragselastizität, wird die Nachfrage zurückgehen.

Die grundsätzliche Schwierigkeit ergibt sich jedoch daraus, dass die Entwicklung am Arbeitsmarkt, weder strukturell noch einkommensmäßig abzusehen ist. Insofern ist eine Antwort auf die o.g. Frage a priori kaum möglich. Ist die Ertragsentwicklung gegeben, da

⁶⁶ Inwieweit die Nachfrage der Studierenden insgesamt zurückgeht, dürfte von verschiedenen Rahmenbedingungen, wie insbesondere der Finanzierung der Studiengebühren, abhängen (siehe hierzu ausführlicher Kapitel 3.5).

sie auf anderen Märkten bestimmt wird, kann sie für den Hochschulbereich als determiniert angesehen werden. Unter dieser Voraussetzung wird die Nachfrage nach Studiengängen bei steigenden Kosten zurückgehen.

Grundsätzlich erscheint es angebracht, von zwei anderen Faktoren auszugehen: der Risikobereitschaft der Studierenden sowie der Einkommenssituation der Eltern bzw. ihrer sozialen Stellung. In beiden Fällen kann von einer positiven Korrelation ausgegangen werden, d.h. mit zunehmender Risikobereitschaft und/oder höherer sozialer Stellung der Eltern wird die Studiennachfrage zunehmen.

Unter Chancengleichheitsüberlegungen hätte eine Orientierung des Nennwertes an einem 'Mindestmaß an Hochschulbildung' daher unerwünschte sozialpolitische Wirkungen, sofern dies nicht durch eine ausreichende und nicht-abschreckende (allokationsneutrale) Studienfinanzierung aufgefangen wird. Der staatlichen Refinanzierung der Studiengebühren käme somit eine zentrale Bedeutung zu.

zu 2.) Eine andere Möglichkeit der Nennwertentwicklung wäre die jeweilige Neufestsetzung auf Grund des 'Preises' für die kostengünstigste Fächergruppe.

Aufgrund der zunehmenden Nachfrage nach kostengünstigeren Studienfächern dürfte bei diesen mit steigenden Preisen und durch abnehmende Nachfrage bei den teureren Fächern dort mit sinkenden Preisen zu rechnen sein. Dies dürfte zu einer Verschiebung dahingehend führen, dass anfänglich die Fächergruppe mit den niedrigsten Gebühren entweder die Sprach-, Kultur- Sozial- und Geisteswissenschaften oder Kunstwissenschaft an Universitäten werden. Da anzunehmen ist, dass das Nachfragepotential insbesondere nach Kunstwissenschaft nicht sehr elastisch ist,⁶⁷ dürfte sich eine ein- oder zweimalige Steigerung des Nennwertes ableiten lassen, sofern die Orientierung des Nennwertes der Bildungsgutscheine am kosten- bzw. preisgünstigsten Fach erhalten bliebe.

Aus Sicht des Staates ergibt sich hieraus zwar eine Zunahme der Ausgaben für die Bildungsgutscheine, jedoch dürfte sie sich in vergleichsweise engen Grenzen halten. An den Kosten- und damit Preissenkungen in teureren Studiengängen partizipiert der Staat nicht.

Für die aus Sicht der Studierenden kostengünstigeren Studiengänge verändern sich die Kosten nur marginal, für teurere Studiengänge verringern sich c.p. die Kosten. Hieraus würde sich c.p. eine Verschiebung zu teureren Studiengängen ergeben. Aus dieser Entwicklung könnte sich insgesamt wiederum eine Kostenveränderung auch bei den kosten-

⁶⁷ Einschränkung ist allerdings darauf hinzuweisen, dass die Studiennachfrage nach Kunst zu einem großen Anteil nicht befriedigt werden kann. So erhalten nur 47 % der Studienplatzinteressenten tatsächlich einen Studienplatz (Lewin et al. 1997) und überdurchschnittlich viele Studierende wechseln in dieses Fach.

günstigeren Studiengängen ergeben, so dass in der dritten Runde mit einer leichten Verringerung des Nennwertes der Bildungsgutscheine zu rechnen wäre. Es ist allerdings davon auszugehen, dass die Veränderungen im Laufe der Zeit abnehmen und somit langfristig lediglich eine Anpassung an die Inflationsrate notwendig werden dürfte.

Die grundsätzlichen Lenkungswirkungen von Bildungsgutscheinen werden hingegen insgesamt nicht beseitigt, d.h. es werden verstärkt kostengünstigere Studiengänge nachgefragt. Lediglich der durch die Studierenden zu tragende Kostenanteil verändert sich in geringerem Maße als bei einer Festschreibung des Nennwertes auf dem Ausgangsniveau.

zu 3.) Wird die Entwicklung des Nennwertes der Bildungsgutscheine indiziert, ist aus staatlicher Sicht die Zunahme der Ausgaben antizipierbar. Für die Studierenden ergibt sich der Vorteil, dass auch sie die Entwicklung des Nennwertes antizipieren und somit die voraussichtlichen Kosten des Studiums besser abschätzen könnten, als bei einer jeweiligen Anpassung an den kostengünstigsten Studiengang.

Die konkreten Auswirkungen sind letztlich abhängig von dem Maß der Übereinstimmung zwischen Kosten- und Wertentwicklung. Hinsichtlich der in den vorangegangenen Abschnitten diskutierten Lenkungswirkungen ergeben sich keine wesentlichen Unterschiede.

Szenario 2: Staatlich reglementierte Preisbildung

Anders als im vorangegangenen Abschnitt wird nun angenommen, dass der Staat reglementierend in die Preisbildung eingreift, wobei er verschiedene Möglichkeiten hat. In Betracht käme einmal, dass er sich an den tatsächlichen (nachgewiesenen) Kosten eines Studienganges orientiert, zum anderen könnte er auf der Grundlage der bisherigen Ausgaben pro Studierenden bestimmte (Höchst-)Preisniveaus für die einzelnen Fächergruppen festlegen. In beiden Fällen könnte er dies mit einem Handeln im Interesse des Konsumentenschutzes begründen, zumal die Ergebnisse beider Verfahren ungefähr gleich wären. Die Preise, welche die Hochschulen für die einzelnen Fächergruppen verlangen dürften, würden vermutlich ungefähr in der Höhe der heutigen Ausgaben pro Studierenden liegen.

Im Ergebnis dürfte diese Preisregulierung zu einer erheblichen Lenkungswirkung hinsichtlich der Studiengangnachfrage führen, wie sie im ersten Szenario für die Initialanpassung unterstellt worden war, d.h. die Nachfrage nach kostengünstigen und ertragreichen Studiengängen dürfte steigen und die nach teureren Studiengängen sinken. Langfristig könnten sich – bei ausreichend flexiblen Preisen auf den Arbeitsmärkten – die Einkommenserwartungen verändern, so dass es über diesen Weg zu einer Korrektur des Nach-

frageverhaltens kommen könnte. Im Ergebnis dürfte ein solches Vorgehen jedoch zu einer suboptimalen Ressourcenallokation führen.

Zusammenfassend lässt sich somit festhalten, dass die Orientierung der Bildungsgutscheine an einem Mindestmaß an Bildung nicht nur zu einem Rückzug des Staates aus der Hochschulfinanzierung und damit zu einer Privatisierung der Bildung führen würde, sondern auch mit erheblichen Lenkungswirkungen bzgl. der Studiennachfrage verbunden sein dürfte. Ein weiteres Argument gegen einen Mini-Voucher sind auch die kurzfristigen distributiven Wirkungen, da davon auszugehen ist, dass Studierende aus einkommensschwächeren Familien verstärkt auf ein Studium verzichten würden, sofern sie sich nicht für einen kostengünstigen Studiengang entscheiden.⁶⁸

Insgesamt dürfte ein Teil der Studienberechtigten ganz auf ein Studium verzichten. Dadurch würde die Nachfrage nach anderen Ausbildungsmöglichkeiten steigen, vor allem aber die Nachfrage nach einer Lehre im dualen System, so dass auf diesen Märkten mit einem zusätzlichen Ausbildungskräfteangebot zu rechnen wäre. Es dürfte gleichzeitig zu erheblichen Verdrängungseffekten zu Ungunsten der Jugendlichen mit einem niedrigeren Schulniveau kommen.

Wäre die (langfristige) Folge eines unreglementierten Mini-Vouchers ein einheitlicher Durchschnittspreis und würde der Nennwert dieses Bildungsgutscheines an den jeweils niedrigsten Preis angepasst, so dürfte dies mittel- bis langfristig zu einem einheitlichen Nennwert des Bildungsgutscheines in Höhe des Durchschnittspreises führen.

Für die Studierenden bedeutet dies einheitliche Studiengebühren, die – grob geschätzt – bei € 3.000 - 4.000 p.a. liegen dürften. Es ist anzunehmen, dass dies zu einem erheblichen Studienverzicht führen würde. Somit dürfte ein solcher Mini-Voucher grundsätzlich ausscheiden.

Für die Hochschule hängt die Kostendeckung maßgeblich von der Fächerstruktur ab, wobei Hochschulen mit kostenintensiveren Fächern erhebliche Probleme hinsichtlich ihrer Kostendeckung haben dürften. Auch insoweit dürfte ein solcher Ansatz also ausscheiden.

Der "Midi-Voucher"

Angenommen sei, dass sich der Gesetzgeber für die Einführung eines „Durchschnitts-Vouchers“ entschließt, dessen Nennwert – ausgehend von den derzeitigen durchschnittlichen Ausgaben pro Studierenden – bei rund € 4.000 - 4500 pro Semester liegen würde.

⁶⁸ Eine solche Entwicklung könnte jedoch durch eine kompensierende Ausbildungsförderungs- bzw. Refinanzierungspolitik aufgefangen werden.

Aus diesem Vorschlag ergibt sich, dass der Großteil der Studiengänge für die Studierenden ohne zusätzliche Kosten zu studieren wäre, während ein Teil der Studiengänge, insbesondere die naturwissenschaftlich-technischen und medizinischen Fächer mit zusätzlichen Kosten verbunden wäre. Es ist daher zu erwarten, dass die Lenkungswirkungen schwächer sind als beim „Mini-Voucher“, da die Studierenden eine größere Auswahl an Studiengängen haben, die sie ohne zusätzliche Kosten studieren können.

D.h. die Nachfrage nach den vier teureren Fächergruppen dürfte sinken und ein Teil der Studierenden stattdessen andere Fächer nachfragen. Im Detail hängen die Wirkungen auf das Studierverhalten und die Hochschulen von den Rahmenbedingungen des Bildungsgutscheinsystems ab.

Aus anderen Gründen sind jedoch Preissteigerungen bei den kostengünstigen Studiengängen zu erwarten, dies gilt insbesondere, wenn die Studierenden die nicht genutzten Bildungsgutscheine an den Staat zurückgeben müssen.

In diesem Fall hätten sie kein Interesse, den Bildungsgutschein sparsam zu verwenden;⁶⁹ sie können ohne Nachteile entweder mehr Bildungsgutscheine für zusätzliche Studien verbrauchen oder bis zum Gesamtwert der Bildungsgutscheine Preissteigerungen akzeptieren.

Die zweite Möglichkeit, dass die Studierenden Preissteigerungen bis zum Gesamtwert der Bildungsgutscheine akzeptieren könnten, führt zu einem eindeutigen Effizienzverlust. Die Hochschulen könnten Erträge erzielen, denen keine Gegenleistung gegenüber stünde. Sind die Dozenten die Empfänger, so würden sie effizienzmindernde Produzentenrenten erzielen, die fächerspezifisch stark differieren. Der Preismechanismus würde nicht zu einer effizienten Ressourcenallokation führen.

Aus der ersten Überlegung heraus ergibt sich kein so großer allokativer Mangel, da die Studierenden eine Gegenleistung der Hochschule erhielten und somit ein verbessertes (Aus-)Bildungsniveau die Folge wäre. Dies ist zwar keine zwingend zu beanstandende Konsequenz, aus staatlicher Sicht würden jedoch die Ausgaben über das notwendige Maß hinaus steigen.

Sind die Hochschulen als Gesamteinrichtung Empfänger der Bildungsgutscheine, so könnten diese zusätzlichen Einnahmen zur Subventionierung der teureren Studiengänge genutzt werden. Dieses könnte wiederum dazu führen, dass alle Studiengänge, unabhän-

⁶⁹ Decken die Bildungsgutscheine nur die Mindestkosten, wäre die Sparsamkeit der Studierenden ein implizites Argument, da sie höhere Kosten aus eigenen Mitteln bestreiten müssen.

gig von den tatsächlichen Kosten, den gleichen bzw. einen annähernd gleichen Preis hätten. Dieses würde eine erhebliche Beeinträchtigung der allokativen Effizienz der Bildungsgutscheine bedeuten.

In Ergänzung zum vorherigen „Mini-Voucher“ müsste der Staat nun zusätzlich festlegen, was mit dem verbleibenden Wert des Bildungsgutscheines passiert, wenn er – im Falle kostengünstigerer Studiengänge – nicht vollständig verbraucht wird. Da eine effiziente (sparsame) Verwendung nur dann sichergestellt werden kann, wenn die Studierenden einen Anreiz hierzu haben, müssen sie den Nachfragern zur weiteren Verwendung, z.B. für Weiterbildungsmaßnahmen, verbleiben.⁷⁰ Die vorgesehene Verwendung der Studiencredits für Weiterbildung ist daher ein immanenter Anreiz zur sparsamen Verwendung.

Es zeigt sich jedoch, dass an den durchschnittlichen Studienkosten orientierte Nennwerte, ohne ergänzende Maßnahmen, zu einer suboptimalen Allokation innerhalb des Hochschulbereichs führen.

Distributiv werden diese Bildungsgutscheine Studierende aus einkommensschwächeren Familien verstärkt von einer Aufnahme medizinischer Studiengänge abhalten und in kostengünstigere Studiengänge lenken. Die Lenkungswirkungen werden jedoch erheblich schwächer sein, als bei den mit Mindestwert ausgestatteten Bildungsgutscheinen.

Der "Maxi-Voucher"

Der Wert dieser Bildungsgutscheine müsste sich an den Kosten des Medizinstudiums orientieren. Sonstige Beschränkungen, wie z.B. Kapazitätsgrenzen, außer Acht lassend, ergeben sich hierdurch keine direkten Lenkungswirkungen der Studiennachfrage. Es erscheint allerdings wahrscheinlich, dass mit einer gegenüber den anderen beiden Modellen verstärkten Nachfrage nach Medizinstudienplätzen zu rechnen ist. Dieses entspricht der derzeitigen Situation, die dazu führte, dass aus Kapazitäts- aber auch 'bedarfsbeschränkenden' Gründen, ein Numerus-Clausus eingeführt wurde. Allerdings wäre bei Einführung von Bildungsgutscheinen und bei freier Entscheidung über die Kapazitäten durch die Hochschulen mit einem größeren Angebot an entsprechenden Studienplätzen zu rechnen.

⁷⁰ Die zweite Möglichkeit, dass der Staat den Studierenden bzw. fertigen Absolventen den Gegenwert in bar auszahlt (Eysenbach, 1974, S. 863), dürfte ausscheiden. Da dieses Geld zu allen möglichen Zwecken verausgabt werden könnte, ist zumindest eine Zweckbindung für Bildungsaktivitäten sinnvoll. Somit wäre die o.g. Alternative aus bildungspolitischen Erwägungen vorzuziehen.

Gegenüber dem bestehenden System würden somit weniger Studierende auf andere Studienfächer ausweichen müssen als in den beiden anderen Modellen ("Mini"- und "Midi-Voucher"), so dass letztlich mit einem Effizienzgewinn in dem Sinne zu rechnen wäre, dass mehr Studierende ihr eigentliches Wunschfach studieren könnten.

Andererseits könnten auch Produzentenrenten in den einigen Fächern entstehen, so dass zu diskutieren wäre, wie eine sparsame Verwendung der Bildungsgutscheine durch die Studierenden gewährleistet werden könnte.

Auch aus distributiven Gründen wäre diese Form der Bildungsgutscheine unbedenklich, da keinerlei negativen, d.h. abschreckende Lenkungswirkungen von ihnen ausgehen.

Aus staatlicher Sicht ist jedoch mit erheblichen Ausgabensteigerungen zu rechnen, wenn der nicht verbrauchte Restwert der Bildungsgutscheine nicht an den Staat 'zurückgegeben wird' und auf diesem Wege eine sparsame Verwendung durch die Individuen sichergestellt werden kann. Dieses zentrale Problem wird im Anschluss an die weitere Diskussion der Ausgestaltung der Bildungsgutscheine untersucht.

Allein aus fiskalischen Gründen dürfte der „Maxi-Voucher“ jedoch als realisierbare Variante ausscheiden. Nachdem nun alle Einheitsgutscheinmodelle diskutiert worden sind, können wir uns den differenzierten Vouchern zuwenden.

Bibliographie

- Barr, Nicholas, *The Economics of the Welfare State*, Oxford, 1998, S. 333- 360
- Birtsch, Vera, Die Hamburger 'Kita-Card', in: Dieter Dohmen, Birgitt A. Cleuvers (Hrsg.), *Nachfrageorientierte Bildungsfinanzierung. Neue Trends für Kindertagesstätte, Schule und Hochschule*, Bielefeld 2002, S. 51-63
- Bodenhöfer, Hans-Joachim, Finanzierungsprobleme und Finanzierungsalternativen der Bildungspolitik, in: *Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften*, 98. Jahrgang, 1978, S. 129-161
- Bridge, Gary, *Citizen Choice in Public Services: Voucher Systems*, in: E.S. Savas (Hrsg.), *Alternatives for Delivering Public Services*, Boulder (Colorado) 1977
- Cohn, Elchanan, *The Economics of Education*, 2. Auflage, Cambridge (Mass.) 1979
- Cohn, Elchanan, *Market Approaches to Education, Vouchers and School Choice*, 1997
- Dölle, Frank, Peter Jenkner, Michael Lesczensky, Martin Schacher, Gert Winkelmann, *Ausstattungs-, Kosten- und Leistungsvergleich Universitäten 2000*, hrsg. Hochschul-Informationssystem (HIS), Reihe Hochschulplanung, Band 161, Hannover 2002
- Dohmen, Dieter, *Neuordnung der Studienfinanzierung*, Frankfurt am Main 1996
- Dohmen, Dieter, *Ausbildungskosten, Ausbildungsförderung und Familienlastenausgleich. Eine ökonomische Analyse unter Berücksichtigung rechtlicher Rahmenbedingungen*, Berlin 1999a
- Dohmen, Dieter, *Prognose der Studierendenzahlen für Mecklenburg-Vorpommern bis 2020*, Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Bildung, Wissenschaft und Kultur des Landes Mecklenburg-Vorpommern, FiBS-Forum Nr. 2, Köln 1999b
- Dohmen, Dieter, *Effizienzpotenziale der Hochschulen in Mecklenburg-Vorpommern*, Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Bildung, Wissenschaft und Kultur des Landes Mecklenburg-Vorpommern, FiBS-Forum Nr. 6, Köln 2000
- Dohmen, Dieter (2002a), *Hochschulfinanzierung durch Bildungsgutscheine und Pro-Kopf-Zuweisungen*, in: ders., Birgitt A. Cleuvers (Hrsg.), *Nachfrageorientierte Bildungsfinanzierung – Neue Trends für Kindertagesstätte, Schule und Hochschule*, Schriften zur Bildungs- und Sozialökonomie, Band 1, Bielefeld.
- Dohmen, Dieter (2002b), *Auswertung und Analyse von bestehenden Prognosen zum Akademikerbedarf in Deutschland*, Gutachten im Auftrag der DaimlerChrysler Services AG (unveröff.), Köln.
- Dohmen, Dieter (2003a), *Die Rolle der Hochschulen im Weiterbildungsmarkt*, in: Dieter Dohmen, Lutz P. Michel (Hrsg.), *Marktpotenziale und Geschäftsmodelle für eLearning-Angebote deutscher Hochschulen*, Schriften zur Bildungs- und Sozialökonomie, Band 4, Bielefeld.
- Dohmen, Dieter, Andreas Ammermüller (2002), *Individuelle und soziale Bildungserträge und technologische Leistungsfähigkeit*, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (unveröff.), Köln.
- Dohmen, Dieter, Dieter Timmermann, Rüdiger Ullrich, *Vergleich der hochschulfinanzstatistischen Kennziffern in den Niederlanden, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen*, in: Ministerium für Wissenschaft und Forschung des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), *Die Hochschulfinanzierung in der Grenzregion: Ein Ländervergleich. Grenzüberschreitendes Netzwerk Bildungsforschung: Flandern, Niederlande, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen*, Düsseldorf 1997.
- Dohmen, Dieter, Ullrich, Rüdiger, *Ausbildungsförderung und Studiengebühren in Westeuropa*, FiBS-Forschungsbericht Nr. 1, Köln 1996
- Eysenbach, M.L., *Voucher Plans, Voting Models, and the Efficiency of Local School Finance*, in: *Journal of Political Economy*, Vol. 82, 1974, S. 863-871
- Friedman, Milton, *The Role of Government in Education*, in: SOLO, R. A. (Hrsg.), *Economics and the Public Interest*, New Brunswick–New Jersey 1955, S. 123–144
- Friedman, Milton, *Kapitalismus und Freiheit*, Stuttgart 1971
- Friedman, Milton, *Die Rolle des Staates im Erziehungswesen*, in: Armin Hegelheimer (Hrsg.), *Texte zur Bildungsökonomie*, Frankfurt am Main 1975a

- Friedman, Milton, Public Schools: Make Them Private, in: Education Economics, Vol. 5, No. 3, 1997, S. 341–344
- Glennerster, Howard, Quasi-Markets for Education?, in: The Economic Journal, Vol. 101, 1991, S. 1268-1276
- Herm, B., C. Koepf, V. Leuterer, K. Richter, A. Wolter (2003), Lebenslanges Lernen und Weiterbildung im deutschen Hochschulsystem – Eine explorative Studie zu den Implementierungsstrategien deutscher Hochschulen. Untersuchungsbericht im Auftrag des Stifterverbandes für die deutsche Wissenschaft, Dresden.
- Hetmeier, Heinz-Werner, Finanzstatistische Kennzahlen für den Hochschulbereich, in: Wirtschaft und Statistik, Heft 8, 1992, S. 545-556
- Johnes, Geraint, The Economics of Education, London 1993
- Krauß, Günter, Erprobung eines neuen Fördermodells für Kindertageseinrichtungen in Bayern, in: Dieter Dohmen, Birgitt A. Clevers (Hrsg.), Nachfrageorientierte Bildungsfinanzierung. Neue Trends für Kindertagesstätte, Schule und Hochschule, Bielefeld 2002, S. 63-84
- Lamdin, Douglas J., Michael Mintrom, School Choice in Theory and Practice: Taking Stock and Looking Ahead, in: Education Economics, Vol. 5 (3), 1997, S. 211-244
- Layard, Richard, Richard Jackman, University efficiency and university finance, in: Michael Parkin (Hrsg.), Essays in Modern Economics, London 1973
- Lewin, Karl, Gustav-Wilhelm Bathke, Ulrich Heublein, Dieter Sommer, Studienanfänger im Wintersemester 1991/92 - Studienentscheidung in den alten und neuen Ländern: Annäherungstendenzen, hrsg. Hochschul-Informationssystem (HIS), Hochschulplanung, Band 95, Hannover 1992
- Lewin, Karl, Heidi Cordier, Ulrich Heublein, Dieter Sommer, Studienanfänger im Wintersemester 1992/93 in den alten und neuen Ländern - zunehmende Angleichung der Studienfächerstrukturen, hrsg. Hochschul-Informationssystem (HIS), Hochschulplanung, Band 102, Hannover 1993
- Lewin, Karl, Ulrich Heublein, Dieter Sommer, Heidi Cordier, Hilke Andermann, Studienbeginn im Wintersemester 1993/94: Immer mehr Studienanfänger mit Doppelqualifikation, in: HIS-Kurzinformation, A 6/94, 1994a, S. 1-10
- Lewin, Karl, Ulrich Heublein, Dieter Sommer, Heidi Cordier, Hilke Andermann, Studienanfänger im Wintersemester 1993/94 in den alten und neuen Ländern: Studienanfänger immer älter, hrsg. Hochschul-Informationssystem (HIS), Reihe Hochschulplanung, Band 107, Hannover 1994b
- Lewin, Karl, Ulrich Heublein, Dieter Sommer, Jochen Schreiber, Studienanfänger im Wintersemester 1995/96 – erstmals mehr Studienanfängerinnen als Studienanfänger an Universitäten, hrsg. Hochschul-Informationssystem (HIS), Reihe Hochschulplanung, Band 120, Hannover 1996
- Lewin, Karl, Ulrich Heublein, Dieter Sommer, Jochen Schreiber, Studienanfänger im Wintersemester 1996/97 – an Fachhochschulen erstmals mehr Abiturienten als Studienberechtigte mit Fachhochschulreife, hrsg. Hochschul-Informationssystem (HIS), Reihe Hochschulplanung, Band 128, Hannover 1997
- Lewin, Karl, Ulrich Heublein, Dieter Sommer, Jochen Schreiber, Studienanfänger 98/99, in: HIS-Kurzinformation, A 7/99, 1999
- Lith, Ulrich van, Der Markt als Ordnungsprinzip des Bildungswesens, München 1985
- Lith, Ulrich van, Es müssen Möglichkeiten zur Steigerung der Leistungsfähigkeit eingeräumt werden, in: Wirtschaftsdienst, 74. Jahrgang, 1994, S. 228-233
- Lünnemann, Patrick, Ansatz für einen vollständigeren Nachweis der öffentlichen Bildungsausgaben in Deutschland: Verfahren zur Schätzung der Altersversorgung der Beamten, in: StBA (Hrsg.), Wirtschaft und Statistik, Vol. 12, 1997, S. 857-864
- Lünnemann, Patrick, Heinz-Werner Hetmeier, Methodik zur Abgrenzung, Gliederung und Ermittlung der Bildungsausgaben in Deutschland, in: Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Wirtschaft und Statistik, Vol. 3, 1996, S. 166-180
- Mangold, Max, Jürgen Oelkers, Heinz Rhyn, Die Finanzierung des Bildungswesens durch Bildungsgutscheine – Modelle und Erfahrungen, Studie im Auftrag der Erziehungsdirektoren des Kantons Bern, Bern 1998

- Neumann, Manfred J.M., Zwischen kulturellem Auftrag und wirtschaftlicher Knappheit: Ordnungspolitische Leitbilder der Hochschulpolitik, Vortrag auf der Tagung „Rohstoff Bildung“ des Frankfurter Instituts – Stiftung Marktwirtschaft und Politik am 15. und 16. November 1999, Frankfurt 1999
- Peacock, A. T., J. Wiseman, Education for Democrats: A Study of Financing of Education in a Free Society, Institute of Economic Affairs, London 1964
- Richter, Wolfram, Strukturreform und Finanzreform: Schritte zu einer zukunftsfähigen Hochschule, Vortrag auf der Tagung „Rohstoff Bildung“ des Frankfurter Instituts – Stiftung Marktwirtschaft und Politik am 15. und 16. November 1999, Frankfurt 1999
- Schmidt, Henning, Die Finanzierung der Hochschulausbildung. Eine ökonomische Analyse, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaft, 104. Jahrgang, 1984, S. 151-175
- Schmidt, Pascal, Methodik zur Berechnung der Bildungsausgaben Deutschlands im Rahmen der internationalen Bildungsberichterstattung, in: Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Wirtschaft und Statistik, Vol. 5, 1999, S. 406-414
- Smith, Adam, Eine Untersuchung über Natur und Wesen des Volkswohlstandes, Band 2, Gießen 1973
- Statistisches Bundesamt, Fachserie 11, Reihe 4.3, Hochschulstatistische Kennzahlen 1980-1990, Wiesbaden 1993
- Statistisches Bundesamt, Fachserie 11, Reihe 4.1, Studierende an Hochschulen – Wintersemester 1998/99, Wiesbaden 1999
- Timmermann, Dieter, Gebührenfinanzierung der Hochschulausbildung: allokativen und distributiven Aspekte, in: Gerhard Brinkmann (Hrsg), Probleme der Bildungsfinanzierung, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Neue Folge, Band 146, Berlin 1985
- West, Edwin G., Education vouchers in practice and principle: a world survey, 1996, (http://www.worldbank.org/html/extdr/hnp/hddflash/workp/wp_00064.html)
- West, Edwin G. Thomas Paines Voucher Scheme for Education in Southern Economic Journal, 1967, Bd. 33. S. 378
- West, Roderick, et al, Learning for Life, Final Report: Review of Higher Education Financing and Policy, Commonwealth of Australia, Department of Employment, Training and Youth Affairs, Canberra, April 1998
- Wiseman, J., The Economics of Education, in: Scottish Journal of Political Economy, Bd. 6 (1959), S. 48–58
- Wissenschaftsrat, Daten und Kennzahlen zur finanziellen Ausstattung der Hochschulen.- Alte Länder 1980, 1985 und 1990, Köln 1993